



PROTECCIÓN MARÍTIMA

Blanca Soro Mateo



Con el apoyo del programa "Cooperación con los jueces nacionales en el ámbito del Derecho medioambiental" de la Unión Europea

1

CONTEXTUALIZACIÓN

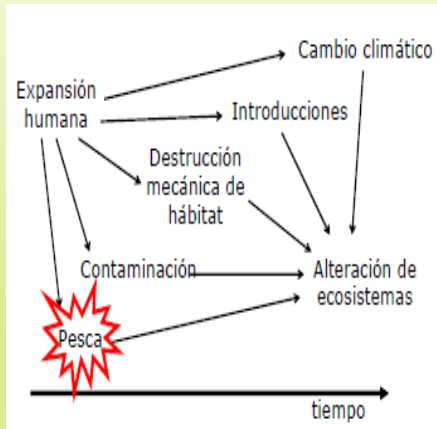
- IMPORTANCIA** ecológica, social y económica de los ecosistemas ubicados en la zona costera y mar abierto

bienes y servicios que nos ofertan los ecosistemas marinos

BIENES	SERVICIOS
Minerales, crudo y gas	Recreación
Algas como materia prima	Ciclo Nutrientes
Fármacos de origen marino	Hábitats
Productos alimentarios	Mantenimiento de la biodiversidad
Producción y cultivos de alimentos	Desarrollo y transporte de larvas y juveniles
Genes*	Mantenimiento de línea de costa

2

• **impactos negativos en el medio marino** derivados de la acción del hombre



- **Presión demográfica**

- Asentamientos litorales
- Incremento asociado al turismo de sol y playa
- Intensa urbanización en la línea de costa

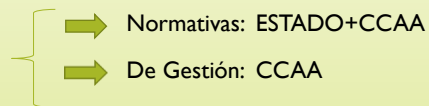


3

EL MARCO JURÍDICO EENNPP SE TIÑE DE AZUL

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ART. 45

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (arts. 149.1.23 y 148.1.9ª CE)



Títulos competenciales conexos (pesca, acuicultura, ordenación del litoral, planificación económica, planificación energética ...)

- Ley de espacios naturales protegidos
- Ley 4/1989 de conservación de la naturaleza + normativa autonómica
- Ley 42/2007 **ÁREA MARINA**
- Ley 41/2010 PMM

Directiva hábitat 1992
Directiva estrategia marina 2008



4

¿RESPUESTA DEL DERECHO?

• RETRASO

Archipiélago de Cabrera

- Problemática **áreas costero litorales**
 - **TÉCNICAS DE PROTECCIÓN:**
 - Dominio público
 - Instrumentos de protección de espacios naturales
 - Incidencia directiva marco de aguas
 - La Ley de protección del medio marino (AMP)
 - Coexistencia- colisión de intereses. Normativa sectorial.
 - Conflictos competenciales E-CCAA-EELL
 - GIZC
- Áreas **off-shore**
 - Discontinuidad con el medio terrestre
 - Inexploradas por los juristas (Derecho internacional)
 - Gestión del medio marino off-shore
 - OEM (hasta el MT) zona bajo jurisdicción de estados ribereños= Planificación del aquitorio

- Primer parque nacional marítimo-terrestre declarado en 1991 (Ley 14/91, de 29 de abril)
 - Desde el 1 de julio de 2009, la gestión del Parque Nacional Marítimo - Terrestre del Archipiélago de Cabrera corresponde en exclusiva a la CA les Illes Balears
 - ES ZEPA y ZEC, incluido en la Red Natura 2000.
 - Z.E.P.I.M (Zonas de Especial Protección de Importancia para el Mediterráneo) del Protocolo de áreas marinas protegidas del Convenio de Barcelona desde el año 2003.

5

EB2020 DEMASIADO CENTRADA EN EL MEDIO TERRESTRE (TENDENCIA CORREGIDA EN LA EB2030)

- Que equipara los objetivos en el medio terrestre y en el medio marino. Parece que se va a corregir.



Se han adoptado en 2020 dos interesantes estrategias para medio marino

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro. Se quiere que la eólica marina produzca el 20% de la energía europea para 2050.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Directrices estratégicas para una acuicultura de la UE más sostenible y competitiva para el período 2021-2030

Ambas estrategias van a tener un impacto sobre la red, por lo que uno de sus objetivos es la **integración** de actividades de energía y acuicultura adecuadas (especialmente aquellas que ofrezcan servicios ecosistémicos) en espacios protegidos de la Red Natura 2000.

6

DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA 2008/56

7

ESTRATEGIAS MARINAS

- Las Estrategias Marinas son el instrumento de planificación del medio marino creado al amparo de la [Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008](#), por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), y tienen como principal objetivo, la consecución del Buen Estado Ambiental (BEA) de nuestros mares a más tardar en 2020.

La directiva marco sobre estrategia marina se modificó mediante la [Directiva \(UE\) 2017/845](#) de la Comisión de 17 de mayo de 2017 por la que se modifica la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las listas indicativas de elementos que deben tomarse en consideración a la hora de elaborar estrategias marinas.

La transposición de dicha directiva al sistema normativo español se recoge en la [Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino](#) y en el [Real Decreto 957/2018](#), de 27 de julio, por el que se modifica el anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

8

- La Ley 41/2010 supone la herramienta legal de transposición de la Directiva. Esta ley dividió el medio marino español en cinco **demarcaciones marinas**: **noratlántica**, **sudatlántica**, **Estrecho y Alborán**, **levantino-balear** y **canaria**, para cada una de las cuales se ha de elaborar una **estrategia marina**, con un período de actualización de 6 años.



- El segundo ciclo de las estrategias marinas en España comenzó en 2018, con la evaluación del medio marino, la definición de Buen Estado Ambiental, BEA y el establecimiento de los objetivos ambientales. En 2020 se diseñan los programas de seguimiento y en 2021 los programas de medidas.

9

BUEN ESTADO AMBIENTAL DE LAS AGUAS MARINAS

- Los 11 descriptores del Buen Estado Ambiental** constituyen la base en que se sustenta la descripción y la determinación del buen estado ambiental del medio marino. Son **establecidos por la Directiva en su anexo I**.

Para su desarrollo, la Comisión Europea aprobó la **Decisión (UE) 2017/848** de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se establecen los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, así como especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación, y por la que se deroga la Decisión 2010/477/UE.

Con la finalidad de avanzar hacia la consecución del objetivo *lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marino a más tardar en el año 2020*, se establecieron las siguientes fases, que deben abordar los Estados Miembros:

- Una **evaluación inicial** de las aguas marinas, que comprendiera un análisis del estado ambiental actual, de los principales impactos y presiones, así como del análisis económico, social y del coste que supone el deterioro del medio marino
- La **definición del buen estado ambiental**, de acuerdo a los 11 descriptores del buen estado ambiental, para cada subregión marina.
- La **propuesta de objetivos ambientales** e indicadores asociados para las aguas marinas, con objeto de orientar el proceso hacia la consecución del buen estado ambiental del medio marino
- El establecimiento de **Programas de seguimiento coordinados**, para evaluar permanentemente el estado ambiental de las aguas marinas
- La elaboración y puesta en marcha de **Programas de medidas**, necesarios para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino

10

El concepto de Área Marina Protegida

A nivel supranacional se utilizan una **gran variedad de términos y definiciones para etiquetar las áreas marinas protegidas**: reservas marinas, reservas integrales de protección marina, etc.

- **Tampoco en nuestro Ordenamiento jurídico** interno el término “área marina protegida” es un **concepto jurídico preciso*** aunque si que **aparece por primera vez en LPNB**.

Categorías legales de EENN aplicables para la protección de la biodiversidad marina

TIPOS DE AMP (genéricos)	Marco Normativo	Ejemplos	
Zonas de Especial Conservación Zona de Especial Protección Aves	Normativa de protección de la naturaleza de (Directiva Aves y Hábitat) y Red Natura 2000	Isla Grosa	artículo 42 y 43 de la LPNB
Reservas Marinas de Interés Pesquero	Normativa pesquera estatal y autonómica	Isla de Tabarca	artículos 14 y ss. de la LPM
Zonas de Acondicionamiento Marino			
Zonas de Regeneración Marina			
Espacios naturales protegidos autonómicos marítimo-terrestre	Normativa de conservación de la naturaleza estatal y autonómica	Cabo Cope-Puntas de Calnegre	artículo 29 y 36.1 de la LPNB
Área Marina Protegida * (específica)	Normativa de conservación de la naturaleza estatal	El cachucho	artículo 32 de la LPNB
Figuras Internacionales	Convenios y protocolos	Mar Menor (ZEPIIM, RAMSAR)	artículo 49 de la LPNB

11

- **No siempre conllevan** necesariamente una protección desde el **punto de vista ecosistémico *stricto sensu***, sino que **puede tratarse** simplemente de una **regulación sectorial** de determinado uso.

- Cabe subrayar la **especialidad de las AMP frente a los EE.NN terrestres**, pues aunque su **título de intervención es el mismo**, esto es, la conservación de la naturaleza, puede que **no les sean fácilmente aplicables los métodos desarrollados para proteger las áreas terrestres**.

Una AMP puede ser definida como una **“técnica jurídica”** que otorga un **régimen protector especial a un espacio marino** (que puede estar vinculado al espacio terrestre) y localizado en **cualquier espacio oceánico sea jurisdiccional o no**, para la **salvaguarda de los ecosistemas marinos relevantes y/o amenazados** que contengan, mediante la **declaración formal** del órgano competente, de acuerdo con la normativa de conservación de la naturaleza; que, asimismo, **posibilitará y regulará los usos que no impidan la capacidad de regeneración del medio**, fundamentalmente, actividades de investigación y educativas, así como ciertas prácticas artesanales de pesca.

 ORTIZ GARCÍA, M., *La conservación de la biodiversidad marina: las áreas marinas protegidas*. Ecomarima, Valencia, 2002, pág 63

12

EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS A NIVEL INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

1) NORMAS INTERNACIONALES

CONVENIO	DESCRIPCIÓN	AÑO
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR	- MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE INSCRIBEN EL RESTO DE NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES RELATIVAS A TEMAS MARINOS. - DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS RIBEREÑOS - CONSERVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS	1982
CONVENIO DE BARCELONA	- PROTECCIÓN DEL MEDITERRÁNEO EN UNA SERIE DE PROTOCOLOS - POTESTAD PARA ESTABLECER ZEPIMS.	1976/1995*
CONVENIO RELATIVO A LAS ZONAS HÚMEDAS (RAMSAR)	- PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HÁBITATS DE AVES ACUÁTICAS. - ZONAS RAMSAR.	1971

13

CONVENIO	DESCRIPCIÓN	AÑO
CONVENIO DE BONN	- CONSERVACIÓN DE ESPECIES ANIMALES DE ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES. - COMPROMISO PARA PROTEGER LAS ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN Y OTRAS ESPECIES VULNERABLES	1975
ACCOBAMS, MÓNACO	- ACUERDO SOBRE LA CONSERVACIÓN DE CETÁCEOS DEL MAR NEGRO, EL MEDITERRÁNEO Y LA ZONA ATLÁNTICA CONTIGUA. - MANTENER UN ESTADO DE CONSERVACIÓN FAVORABLE PARA LOS CETÁCEOS EN SU ÁMBITO GEOGRÁFICO DE APLICACIÓN.	1996
CONVENIO DE BERNA	- CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE Y DEL MEDIO NATURAL EN EUROPA - COMPROMISO PARA PROTEGER LAS ESPECIES DE SUS ANEXOS	1979

2) NORMAS COMUNITARIAS.

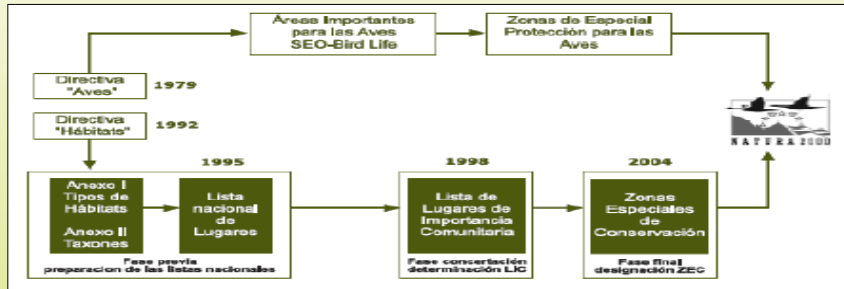
(A) Instrumentos de conservación de la naturaleza.

- Directiva 2009/147/CE de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres
- Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres



14

• Proceso a través del cual se constituye la Red Natura 2000



(B) Instrumentos para la protección de los sistemas acuáticos marinos.

- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece **un marco comunitario** de actuación en el ámbito de la política de **aguas**.
- Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un **Marco sobre la Estrategia Marina**

15

Extensión territorial de la planificación hidrológica y marina.



(C) Instrumentos horizontales para la protección ambiental.

- Derecho europeo sobre EIA
- Directiva 2007/2/CE, que tiene como objetivo la creación de una **Infraestructura de Datos Espaciales en Europa (INSPIRE)**

16

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS EN EL ORDENAMIENTO INTERNO ESPAÑOL: PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA

1.) EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AMPS

- **Ley de Parques Nacionales de 1916:** primera norma con "*espíritu conservacionista*"
- **Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegido**
- **Ley 4/1989 sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres**
 - Expresamente reconocerá la **posibilidad de establecer espacios protegidos en el medio marino**, al definir los **espacios protegidos** como "*aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional.*"
- **Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad***
 - **crea de forma explícita** la figura de Área Marina Protegida (art. 32) haciendo referencia a **una figura de protección para el medio marino***

17

2.) AMPs A LA LUZ DE LA LEY 42/2007, PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

- **Legislación básica** en la materia, a los efectos del art. 149.1.23ª de la CE.
 - Es el **marco normativo** idóneo para la **conservación de la biodiversidad marina** pero **no** es una norma dirigida a **regular a las AMP.***
- Art. 27 LPMM

 - La **declaración de AMPs de competencia estatal**, se llevará a cabo mediante **Real Decreto, a propuesta del MARM**, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Conferencia Sectorial de Pesca.
 - En las **AMPs de competencia autonómica** con respecto a las cuales deban **adoptarse medidas de conservación que guarden relación con actividades** cuya regulación o ejecución sea **competencia del Estado**, la Comunidad Autónoma, encargada de la gestión **podrá solicitar, del MARM, bien la adopción de dichas medidas** o bien, cuando éstas no sean de su competencia, el traslado de la solicitud al **departamento oportuno**.
- Elaboración de un **Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos**

18

- **Técnicas administrativas de planificación y gestión** aplicadas a las AMPs:

- **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales**

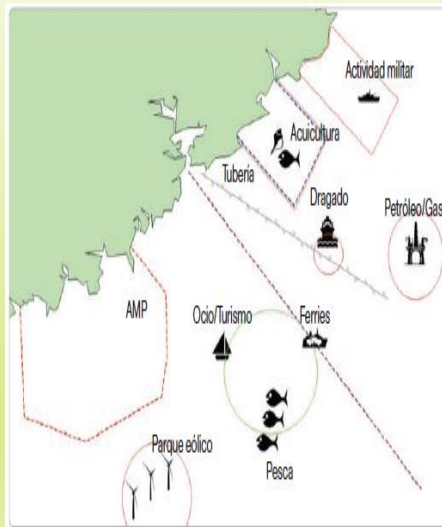
- Instrumento para definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate, determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación y señalar los regímenes de protección
- En mano de las Comunidades Autónomas *
- Constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes
- Las relaciones temporales entre las los PORN y las declaraciones de Parques y Reservas Naturales: **excepcionalidad previa elaboración.**

- **Plan Rector de Uso y Gestión.**

- Tiene como objetivo **desarrollar y concretar**, de forma general, las premisas de otros **planes y/o legislaciones superiores**
- Su finalidad es **abordar una gestión concreta** para el espacio natural

19

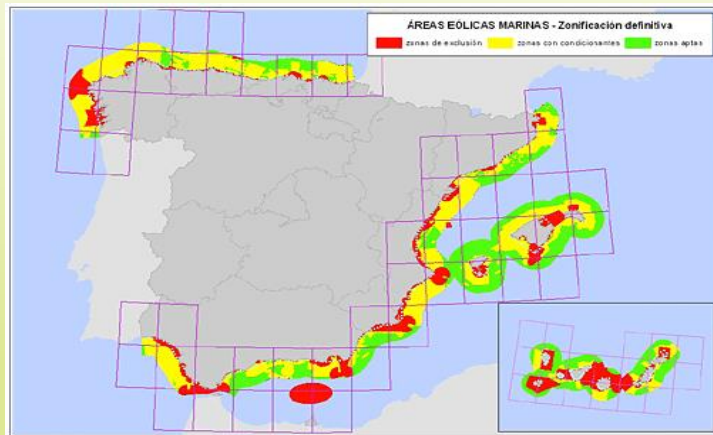
4) PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL: DIVERSIDAD DE TÍTULOS CONFLUYENTES.



• En el **espacio marino se ejercen distintas competencias por el Estado y CCAA** en función de los correspondientes títulos competenciales otorgados por la Constitución.

- Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
- Ley del Sector de Hidrocarburos
- Ley de Pesca Marítima
- Ley de zonas de instalaciones de interés para la Defensa Nacional
- Ley 1 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
- R.D. 1028/2007 que ordena los procesos de autorización de los parques eólicos marinos

20



21

5) **LEY 41/2010 SOBRE PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO.**

• Lograr o mantener el **buen estado ambiental para el 2020**** del medio marino a través de su planificación, conservación, protección y mejora.

- Eliminación progresiva de la **contaminación del medio marino**
- La protección y **recuperación de la biodiversidad** y los ecosistemas que la sustentan

1) **ESTRATEGIAS MARINAS**



Las estrategias marinas son los **instrumentos de planificación** de cada demarcación marina y constituyen el **marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales** y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente.

22

- Respecto de la **secuencia de tareas a seguir** (art 8 y ss.) podremos decir que:
 - Evaluación **inicialmente el estado del medio marino y determinación del buen estado ambiental**
 - **Establecimiento** de una serie de **objetivos ambientales**, que deben ser, en medida de lo posible, mensurables, operativos, coherentes entre ellos
 - Se debe elaborar y aplicar **un programa de medidas para lograr el buen estado ambiental**
 - Vínculo más estrecho que pueda establecerse con un área marina protegida ya que los **programas de medidas podrán incluir medidas específicas para la protección de especies** y tipos de hábitats pudiendo por tanto incluir el establecimiento de AMPs.
 - Por último, elaborar **programa de seguimiento** para evaluar permanente medio el estado del medio.

23

2) RED DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DE ESPAÑA

- La RAMP de España está **constituida por espacios protegidos** situados en el **medio marino español, representativos del patrimonio natural marino**, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas **internacionales, comunitarias y estatales**.



Composición:

- Las Áreas Marinas Protegidas
- ZEPAS y LIC
- Categoría EE.NN art. 29 LPNB
- Figuras Internacionales
- Reservas Marinas.

AGE
+
CCAA

Los **objetivos**:

- Asegurar la **conservación y recuperación** del patrimonio natural y la **biodiversidad marina**.
- Proteger y **conservar las áreas que mejor representan el medio natural marino**.
- Fomentar la conservación de **corredores ecológicos**
- Constituir la **aportación del Estado español** a las redes europeas, paneuropeas y global.

24

- Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España

- Vigencia máxima de **diez años**
- Elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente
- Aprobado por Real Decreto
- Contendrá: los **objetivos estratégicos** de la Red y **directrices para la planificación** y la conservación de las AMPs.



Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los **criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas marinas protegidas de España**
 Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el **Plan Estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad**

25

ASPECTOS RELEVANTES SOBRE LA DECLARACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS: LA CREACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

1) ADMINISTRACIÓN COMPETENTE

- Será del **Estado la competencia para la protección de espacios y especies situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional**, salvo cuando se tratara de **ecosistemas que constituyeran un continuo ecológico con respecto a espacios situados en tierra o en la zona marítimo-terrestre**, pues en ese caso la competencia **corresponderá a las CCAA**.

-Igualmente, la gestión de los **espacios sometidos al Derecho internacional o en alta mar** será del Estado.

- También se reserva al Estado las competencias relativas a los **espacios naturales protegidos transfronterizos**.



26

2) PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE LAS AMPs

La LPNB no contiene un procedimiento para declarar EENN, ya que la regulación del procedimiento de declaración de los EENN es una cuestión autonómica (art 36) .



- La mayoría de las leyes autonómicas tampoco contemplan los trámites del procedimiento para la declaración de los EENN sino que remiten a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos

2.1) La iniciación del procedimiento

Si seguimos las Leyes autonómicas más completas respecto a la regulación del procedimiento de declaración de EENN (en nuestro ámbito de estudio), las leyes catalana y valenciana, se observa que el procedimiento puede ser iniciado por la Administración competente, de oficio, mediante resolución motivada, o a instancia de parte/privada (generalmente entornos científicos u ONGs)*

• **AMP costeras:** Iniciativa puede partir del Estado o la CCAA

• **AMP en aguas jurisdiccionales:** la iniciativa partirá del Estado, salvo que se trate de un Parque Nacional que entonces puede mediar la iniciativa de las CCAA

• **AMP transfronterizas:** el impulso puede residir bien en el Estado español que considera oportuno establecer una AMP o por el contrario, puede residir en el país vecino

• **AMP internacionales:** habrá que tener en cuenta la normativa que la respalda. En nuestro caso la normativa sería el IV Protocolo de Barcelona (para el mediterráneo), o un texto internacional *ad hoc*.

27

2.2) La declaración formal del AMP

- Una vez seleccionada el área y si la voluntad política admite entrar a trámite con la declaración de una nueva AMP, encontramos una etapa de ***"información pública"***



• Cumplimiento de los trámites de información pública, para alcanzar un **consenso "con la mejor calidad posibilidad" para asegurar** que el establecimiento de la AMP sea eficaz.



Declarar una AMP puede resultar relativamente sencillo, pero **sin un buen entendimiento surgirán los problemas cuando se regulen los usos** (en concreto cuando se regula el PRUG)

- Superado el periodo de información pública **la Administración competente formulará una propuesta de declaración**, que pasará al órgano legislativo o administrativo, según el caso, que **decidirá sobre la conveniencia de la declaración propuesta** y procederá, en su caso, a la misma, mediante una *ley o decreto respectivamente**.

28

CONCLUSIONES

1.) La **orla mediterránea española** puede considerarse como una unidad ecológica en la que **existe un alto grado de diversidad biológica**, en la que se utilizan una **gran variedad de figuras de protección** legal bajo la **denominación común de área marina protegida**, que tienen como objetivo su conservación. Precisamente de esa variedad, que procede de la distinta normativa que pretende salvaguardar los ecosistemas marinos, se deriva **una imprecisión conceptual en términos jurídicos**.

No obstante, su **principal objetivo** es la conservación *in situ* de la **biodiversidad*** del **ecosistema marino**

2.) En la actualidad **las áreas marinas protegidas** de la cuenca mediterránea **no responden a las necesidades de protección del medio marino**, ya que de forma mayoritaria se han tratado como **apéndices de espacios naturales terrestres y no se han gestionado con la finalidad de conservar y proteger el medio marino**.

29

3.) La **normativa internacional y comunitaria** ha sido sin duda la **promotora en la constitución de AMPs**.

Por un lado, hay **Convenios Internacionales que generan la obligación a los Estados firmantes de proteger ciertos espacios** situados **bajo su soberanía**, utilizando el Derecho interno y sometiendo las AMPs nacionales a la regulación establecida por el correspondiente Convenio o por las resoluciones de las partes contratantes en aplicación de aquel. De otro lado **se han promulgado Acuerdos internacionales que dan lugar a figuras especiales ad hoc**.

Por lo que se refiere a la **normativa comunitaria destaca** de forma especial la referida a la **Red Natura 2000 y la Directiva Marco sobre Estrategia Marina**. Ambas han generado el impulso necesario para que el Ordenamiento jurídico español salde su inconmensurable deuda con el medio marino.

30

4.) La máxima complejidad respecto del régimen jurídico de las AMPs reside en la complicada distribución competencial.

Dicha distribución juega un papel importante en la declaración, planificación y gestión de AMPs. El legislador ha pretendido en todo momento **respetar** la **coherencia del ordenamiento constitucional** respetando todos los intereses en juego, fundamentalmente los del **Estado** y los de las **CCAA**.

5.) En el ordenamiento jurídico español **no se puede estudiar el régimen jurídico de las AMPs sin hacer mención de las reservas pesqueras** y su normativa.

En el **medio marino** la **protección** de la biodiversidad **tuvo en parte su origen en la necesidad de preservar determinados ecosistemas** o zonas para que las **especies pesqueras se repoblaran**, es decir, aquellas con intereses comerciales. Queremos reconocer a la **Administración pesquera su extraordinaria labor en pro del medio marino**, que ha permitido que ciertas áreas marinas hoy tengan futuro como posibles AMP

31

6.) Todas las Comunidades Autónomas que conforman el arco mediterráneo tienen previstas, entre sus competencias, el desarrollo de la legislación básica de protección de la naturaleza.

En base a ella han elaborado y aprobado sus respectivas normativas de conservación de EE.NN, sin bien, no suelen **contemplar una figura específica para medio marino***. No obstante, sus respectivas administraciones **han declarado multitud de espacios costeros** y algunos marinos que podrían **homologarse a la figura de AMPs**.

7.) Comprobada la ineficacia de las políticas sectoriales, en la actualidad se tiende a **gestionar desde un punto de vista integrado**. Así surge la **incipiente planificación marina**, canalizada en las estrategias marinas, a través de las cuales se vislumbra un plan global de ordenación del medio marino

32

FORTALEZAS/RETOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AMP

FORTALEZAS	DEBILIDADES/RETOS
➤ AMPs como figura ad hoc (finalidad ambiental) ➤ Protección de la biodiversidad marina por el sector pesquero (finalidad: repoblación) - Impulso en la protección del medio marino como consecuencia de las obligaciones derivadas de la Directiva hábitat - Participación en las primeras fases de planificación del medio marino - Carácter integrador de las Estrategias Marinas	➤ Confusión que genera la posibilidad de utilizar el resto de figuras contempladas en la LPNB para proteger el medio marino ➤ Posibilidad de existencia de planes de gestión diversos sobre el mismo área. Problemas de prevalencia en caso de conflicto ➤ Confusión doctrinal con las AMP ➤ Falta de coincidencia entre la superficie de los LIC-ZEPAs-ZEC y los espacios naturales declarados conforme a las figuras nacionales y/o autonómicas ➤ Aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre la inseparabilidad entre la declaración y la aprobación del PORN en el caso de parques y reservas (desprotección) ➤ Situación transitoria en la que se encuentran los LIC hasta que no se declaren las ZEC y se aprueben los Planes de gestión ➤ Dificultades de coordinación con las Directivas Hábitat y Marco de Aguas ➤ Imprecisiones sobre las relaciones entre planes que inciden en el mar ➤ Se carece de información cartográfica de las concesiones que afectan al mar

33

PROPUESTAS

- **Normalización internacional de figuras**
- **Limitar el resto de figuras** de la LPNB al medio terrestre y reservar el AMP para el marino (reclasificación de las preexistentes)
- Incorporación **de figuras autonómicas** para el medio marino
- **Reajuste** de los límites de los espacios, incluidas las AMPs
- Reforzar **coordinación con otras Directivas**
- Concreción del **carácter determinante y prevalente de la planificación ambiental de las AMP sobre la planificación integral del medio marino y el resto de planificación sectorial que incide sobre el mar**

34

FORTALEZAS/RETOS SOBRE LA COMPETENCIA, EL PROCEDIMIENTO, EL VEHÍCULO FORMAL DE DECLARACIÓN DE LAS AMPS Y LA COMPOSICIÓN DE LA RAMPE

FORTALEZAS	DEBILIDADES/RETOS
➤ Reconocimiento de la iniciativa estatal y autonómica ➤ Reserva de Administración para la declaración de las AMPs estatales ➤ Reconocimiento de la competencia autonómica para la declaración de AMPs cuando exista continuidad ecológica con el medio terrestre	➤ No se regula el procedimiento de declaración ➤ No se contempla la iniciativa particular ➤ La referencia a la mejor evidencia científica disponible introduce inseguridad jurídica y no se resuelve la problemática que se generaría cuando el avance de la ciencia cuestione la existencia o no de continuidad ecológica. ➤ Coexistencia de competencias

35

PROPUESTAS

- Regulación del **procedimiento** de declaración de EENNPP y de AMPs
- Reconocimiento de la **iniciativa particular** para la declaración de los ENP y las AMPs en la LPNB y en la LPMM
- Establecimiento de una **reserva de Administración** para la declaración, modificación y desclasificación de ENP y AMPs
- Regular la **revisión de la declaración de AMPs** cuando resulte competente otra AAPP como consecuencia de estudios sobrevenidos
- **Coordinación interadministrativa y entre AAPP territoriales en el ámbito de las AMPs autonómicas (GIZC)**

36

GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS

37

GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS

•Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: una Estrategia para Europa ([COM/00/547 de 17 de Sept. de 2000](#)).

•Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa ([2002/413/CE](#))

La Comunicación expone las actuaciones que la Comisión llevará a cabo para promocionar la GIZC a través del uso de instrumentos y programas comunitarios.

La Recomendación establece los pasos que los Estados miembros deben seguir en el desarrollo de estrategias nacionales sobre GIZC.

38

(ESTRATEGIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS DEL SISTEMA SOCIOECOLÓGICO DEL MAR MENOR Y SU ENTORNO)

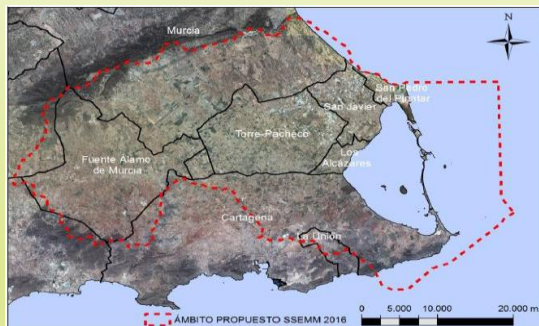
Llega tarde

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la CARM

- **Aprobada inicialmente** por la Orden del Consejero de Presidencia y Fomento el pasado 8 de marzo de **2018** (desarrollo LOTURM 13/2015, de 30 de marzo)
- Declaración Ambiental Estratégica (Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 22 de octubre de 2019)
- **Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la 'Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno',**
 - marco de gestión global en el ámbito público,
 - adaptado a las especiales características del socioecosistema del Mar Menor,
 - en estrecha cooperación administrativa,
 - finalidad es que el Mar Menor alcance y mantenga un buen estado ambiental de manera que permita un desarrollo socioeconómico sostenible de su entorno.

39

La Estrategia de **Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno**, constituye un **marco de gestión global** en el ámbito público, adaptado a las especiales características del socio-ecosistema del Mar Menor, en estrecha cooperación administrativa, **inspirado en principios de gobernanza y comprometido con la participación ciudadana**, cuya finalidad es que el Mar Menor alcance y mantenga un **buen estado ambiental** de manera que permita un **desarrollo socioeconómico sostenible** de su entorno.



40

Art. 5. Deberes de los poderes públicos:

2. “Las administraciones públicas:

c) Promoverán la utilización de medidas fiscales de incentivación de las iniciativas privadas de conservación de la naturaleza y de desincentivación de aquellas con incidencia negativa sobre la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible del Patrimonio Natural”.

d) Fomentaran, a través de programas de formación, la educación e información general, con especial atención a los usuarios del territorio sobre la necesidad de proteger el Patrimonio Natural y la Biodiversidad”

41

Artículo. 72. Promoción de la custodia del territorio.

1. “Las administraciones públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia del territorio y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

2. “La Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá llevar a cabo el desarrollo de acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia del territorio. Estos acuerdos para la cesión de la gestión, se establecerán por escrito en forma de convenio administrativo plurianual que preverá, el sistema de financiación para su desarrollo, bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio, así como las directrices mínimas de gestión, fijadas en un precedente plan de gestión”.

42

Artículo .73. Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio:

*“Las Comunidades autónomas regularan los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos o en los cuales **existan acuerdos de custodia del territorio debidamente formalizados por sus propietarios ante entidades de custodia.** Para ello se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes servicios prestados por lo ecosistemas:*

- a) La conservación, restauración y mejora del patrimonio natural, de la biodiversidad, la geodiversidad y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin, con especial atención a habitats y especies amenazados*
- b) La fijación del dióxido de carbono como medida de contribución a la mitigación del cambio climático*
- c) La conservación de los suelos y del régimen hidrológico como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas productivas que contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.*
- d) La recarga de acuíferos y la prevención de riesgos geológicos.”*



Silencia servicios de los
ecosistemas marinos

43

- Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el **Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017**, en aplicación de la LPNB, también insiste en la necesidad de fomentar y reconocer el papel que juegan los agentes sociales y privados en la **gestión directa de la biodiversidad**

- Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el **Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020**, establece, que el impulso del modelo de turismo de la naturaleza, y sus garantías de éxito, deben ir acompañadas de la **consolidación de los mecanismos de gobernanza en este ámbito, reforzando el marco de colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas y entre el sector público, el sector empresarial turístico y en alianza con el sector social de la conservación y la custodia del territorio.**

44

HACIA UNA GOBERNANZA DEL MEDIO MARINO ESPAÑOL: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y RETOS A VENCER

➡ PARTICIPACIÓN CLÁSICA: INFORMACIÓN Y CONSULTA PÚBLICA

- EN LA PLANIFICACIÓN (ESTRATEGIA/EAE)
- EN LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN (AMP)

➡ DE LA PARTICIPACIÓN HACIA UNA GOBERNANZA AMBIENTAL:

45

PARTICIPACIÓN CLÁSICA

- A. En la planificación ex Ley 41/2010
- B. En la Evaluación ambiental de planes
- C. En la declaración de AMP. ESTADO/CCAA

• Artículo 27.1 LPMM. Declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas.

• La declaración de las Áreas Marinas Protegidas a que se refiere al artículo 26.1 a), de competencia estatal, se llevará a cabo mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural, y Marino, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Conferencia Sectorial de Pesca.

• Art. 37. 2. LPNB Corresponde a la Administración General del Estado la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las comunidades autónomas.

• silencio del legislador LPNB

• silencio del legislador LPMM

• aplicación normativa sobre PAC (Ley 39/2015)

alegaciones



46

PARTICIPACIÓN CLÁSICA

Alegaciones

Información pública

- PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA MARINA

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS

Trabas formales

- Iniciativa declaración

- Instrumentos declaración y gestión

¿PREVALENCIA PORN?

47

EVOLUCIÓN MARCO JURÍDICO DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL

- Participación del público en políticas públicas: arts. 9.2, 23.1, 29 y 105.a CE

- 38/1998LRJAPAC 30/1992

- Directiva 2003/35/CE participación planes programas ma

- Ley 27/2006

- Ley 39/2015: no innova Salvo ampliación de capacidad de obrar y concepto de interesado

Vocación participativa -orgánica
- Procedimental y procesal, acción pública, alegaciones, EIA, legitimación

- Ley 30/2014 Parques nacionales (fomentar la colaboración y participación titulares de derechos y poblaciones del entorno y sociedad en general -Arts. 35, 36 38 y 39-

Cogestión horizontal Admón-ciudadanos

- Medidas insuficientes
- Inmadurez social (datos estadísticos)

Empoderamiento ciudadano
Cogestión (usuarios)
(Recomendación 25 UICN, 2003)

Etapas preconstitucional LPN 1916: implicar a dueños de los sitios

Avances en el acceso a la información ambiental

No desarrollo paralelo participación ciudadana ma



Información ambiental



Participación ciudadana



48

DE LA PARTICIPACIÓN HACIA UNA GOBERNANZA AMBIENTAL DEL MEDIO MARINO

- superar la **gobernanza pública** y avanzar en la **gobernanza privada**
- **desarrollar la custodia del territorio** en general y la **custodia marina** en particular



Instrumento jurídico complementario al
DOMINIO PÚBLICO
EENNPP

- Acuerdos voluntarios: **conservación y “restauración”** déficit normativos en la LPNB y LPMM (silencio)

49

CUSTODIA DEL TERRITORIO/MARINA

TÉCNICA NOVEDOSA DE GESTIÓN BIODIVERSIDAD: ACUERDOS VOLUNTARIOS

INTERVINIENTES:

- Entidades de custodia: sin ánimo de lucro
- Aapp
- Titular de derechos (propietario, concesionario, ap)

REQUISITOS

Adicionalidad

Limitación temporal

Voluntariedad

3

50

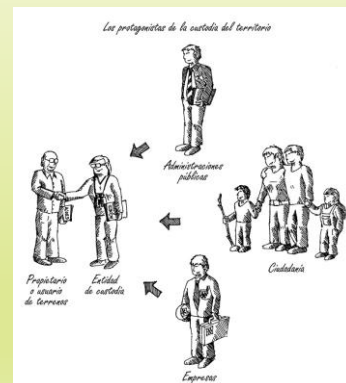
ELEMENTO OBJETIVO: EL TERRITORIO

- Territorio????
 - Custodia terrestre
 - Custodia fluvial
 - Custodia marina
 - Propiedad privada
 - Bienes de dominio público
 - Bienes patrimoniales
 - EENNPP
- 
 compatibilidad

51

ELEMENTO SUBJETIVO: AGENTES DE LA CUSTODIA DEL TERRITORIO

- Las entidades de custodia del territorio
- Propietarios
- Otros agentes
- AAPP



52

- **REQUISITOS: ENTIDADES DE CUSTODIA**
- “organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluya la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (LPNB)
 - PJ pública o privada (fundación, asociación, corporación)
 - Sin ánimo de lucro (fundamento: origen y finalidad)
 - Acuerdos de custodia: no basta con formación, asesoramiento técnico, financiación

53

POSIBLES FORMAS JURÍDICAS

- Asociaciones “organizaciones sin ánimo de lucro constituidas mediante el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas públicas o privadas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir finalidades comunes, de interés general o particular”
 - Conveniencia de que queden reflejados al menos los fines genéricos de conservación ...
 - Lo ideal: que se contemple la realización de acuerdos.
 - A efectos de ayudas: certificación del representante y memoria de actividades.

54

- Fundaciones, Organizaciones sin ánimo de lucro cuyo patrimonio se encuentra afectado de modo duradero a la realización de fines de interés general por voluntad de su creador
 - Conservación
 - Restauración
- Comunidades de bienes (se rigen, a falta de contrato, por el art. 392 CC)
- La propiedad de una cosa pertenece pro indiviso a varias personas
- Se utiliza como modalidad de gestión de montes comunales adquiridos

55

AAPP

- Competencias ambientales CE
- LPNB (velar, promover la participación, incentivo de iniciativas privadas de conservación, fomento educación ambiental)
- Pueden ocupar la posición de propietario, de entidad de custodia, o de otro agente
 - AP= Propietaria (bienes públicos)
 - AP= ECT

56

¿¿¿LOS USUARIOS DEL TERRITORIO/ AQUITORIO???



- Cazadores
- Pescadores
- Buceadores
- Acuicultores

57

ELEMENTO FORMAL: EL ACUERDO DE CUSTODIA

- LPNB: no los define (se refiere a ellos al definir entidades de custodia).
- Objeto: AMPLIO
- Partes: TITULAR-ECT
- Fórmulas de derecho público o de derecho privado.
 - Compraventa
 - Arrendamiento
 - Donación a una entidad de custodia
 - Cesión de uso o gestión
 - Concesión
 - Autorización
- Acuerdos verbales basados en la confianza mutua
- Acciones de RSC
- Acuerdos de Asesoramiento
- Acuerdo de formación



Custodia marina

58

- **DERECHO PÚBLICO**
 - Concesiones administrativas
 - EF de títulos habilitantes
 - Cto territorial
- **DERECHO PRIVADO (no aplicables)**
- **Con transmisión propiedad**
 - C/v, donación, herencias, permutas, etc.
- **Sin transmisión propiedad**
 - Convenios de gestión (RN2000)
 - D°. Reales: Arrendamiento, usufructos, servidumbres ecológicas.

59

TIPOS DE CUSTODIA

Directa (sin acuerdo de custodia): ejercida por el propietario

En este caso no hace falta el acuerdo. (no contemplada LPNB)

Directa (con acuerdo de custodia): ejercida por la entidad de custodia

Complementaria o indirecta: previa o con participación de otros agentes: voluntariado, formación, asistencia técnica

60



CONSERVATOIRE DU LITTORAL. Francia. (1974) estudio comparado

- Adquisición zonas litorales, prelitorales, ríos y zonas húmedas.
- 400 espacios: 880 kilómetros protegidos.
- Cesión administraciones locales y ong.



Reconocimiento jurídico CT

Ley 42/07 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad:



Art. 3.9: Definición de Custodia: “Conjunto de estrategias o técnicas jurídicas que implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos”.

Art. 3.27: Entidad de Custodia: “Organización **pública o privada, sin ánimo de lucro**, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”.

Art. 4.2: “En la **planificación y gestión de los espacios naturales protegidos, y las especies amenazadas**, se fomentaran los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales”.

63

Algunas herramientas para formalizar la custodia marina

- > Acuerdos o convenios de gestión: contratos del sector público (LCSP)
 - > **A.** para el cumplimiento de obligaciones públicas de conservación (entre AAPP)
 - > **B.** para albergar compromisos voluntarios de conservación (Custodia)
 - > Criterios de selección de las entidades de custodia y duración limitada cuando afecten a bienes de dominio público o de titularidad pública (publicidad, transparencia y concurrencia)

64

RETOS ADICIONALES

En el mar **no existen propietarios ni propiedad** → el mar es un BDP

Medio menos explorado

Se debe desarrollar en el marco de la planificación del medio marino

La custodia marina es una estrategia que intenta generar la responsabilidad de las AAPP **competentes** y de los **usuarios** del medio marino en su conservación y el buen uso de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos



65

EXPERIENCIA DE CUSTODIA MARINA EN CANTABRIA

MARISMAS DE ALDAY (la concesión como título habilitante)

FUNDACIÓN
NATURALEZA Y
HOMBRE

2 ACUERDOS DE
CUSTODIA



RESTAURACIÓN

DEMARCACIÓN DE
COSTAS (la zona central de
las marismas es DPMT)

AYTO DE CAMARGO



FORMALIZACIÓN: concesión 30 años
condicionada al cumplimiento del **proyecto**
privado de restauración

Aprovechando institución clásica del dominio público

EIA: si está sometido

Subvenciones: cumplimiento o devolución

Concurrencia (no se cumplió)

66

Propuesta conclusiva: para que podamos hablar de CUSTODIA MARINA (incentivos)

ADICIONALIDAD: que no se trate de AMPS o se incremente la protección mediante la modificación del plan de gestión de la AMPS

ACUERDO DE CUSTODIA MARINA



“PROYECTO DE CONSERVACIÓN O RESTAURACIÓN”

PÚBLICO



LCSP (EIA)

PRIVADO



PROPONEMOS: modelo Real Decreto 1028/2007
instalación energía eólica en el mar territorial 2008

- Previa planificación del medio marino
- Reserva de zona (conurrencia): resolver conflictos de intereses entre promotores de proyectos de custodia marina
- Evitar mercado de derechos sobre el mar (cuando no coincida promotor del proyecto y concesionario)

67

¿FUTURO DE LA CUSTODIA MARINA?



ESTRATEGIA UE BIODIVERSIDAD 2030: anuncia un nuevo MARCO NORMATIVO EUROPEO PARA LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD

El nuevo marco de gobernanza **garantizará que todos los AGENTES implicados HAGAN SUYOS LOS COMPROMISOS DE LA UE EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD Y ASUMAN LA RESPONSABILIDAD DE CUMPLIRLOS.**

- Apoyará el desarrollo de capacidades administrativas, la transparencia, el diálogo con las partes interesadas y la **gobernanza participativa** a distintos niveles.

Pero Si no sale bien

En 2023, se anunciaba que la Comisión **EVALUARÍA LOS PROGRESOS Y LA IDONEIDAD DE ESTE PLANTEAMIENTO** y considerará la necesidad de aplicar a la gobernanza un enfoque jurídicamente vinculante.

Propiedad privada

Dominio público

LIMITACIONES

68

REGLAMENTO SOBRE POLÍTICA PESQUERA COMÚN Y REGLAMENTOS AFINES

69

- REGLAMENTO (UE) N.º 1380/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 11 de diciembre de 2013 sobre la Política Pesquera Común,

Multifuncionalidad

1. La PPC debe **garantizar la coherencia con los objetivos pesqueros** que se establecen en la Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes relativa al **Convenio sobre la Diversidad Biológica** del Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, y con los objetivos para la biodiversidad adoptados por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010.
2. La **explotación sostenible de los recursos biológicos marinos debe basarse en el criterio de precaución**, que se desprende del principio de cautela contemplado en el artículo 191, apartado 2, párrafo primero, del Tratado, teniendo en cuenta los datos científicos disponibles.
3. La PPC **debe contribuir a la protección del medio ambiente marino**, a la gestión sostenible de todas las especies explotadas comercialmente y, en particular, a la **consecución de un buen estado ecológico en 2020** a más tardar, tal como establece el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
4. La PPC debe contribuir igualmente a **abastecer el mercado de la Unión de alimentos** con alto valor nutricional, y a reducir la dependencia del mercado de la Unión de la importación de alimentos.
5. La PPC debe impulsar también **la creación directa e indirecta de empleo y el desarrollo económico de las zonas costeras**.

70

- Coherencia

Dado que todas las cuestiones relacionadas con los mares y océanos de Europa están interrelacionadas, la PPC debe aplicarse **de forma que sea coherente con otras políticas de la Unión** y, en particular, que tenga en cuenta las interacciones con la actuación de la Unión en otros ámbitos de la **política marítima**, reconociendo la interrelación entre todas las cuestiones relacionadas con los mares y océanos de Europa

Excepcionalidad

Debe autorizarse a la Comisión para **adoptar medidas temporales en caso de que de las actividades de pesca resulte una amenaza grave para la conservación de los recursos biológicos marinos o del ecosistema marino** que requiera una acción inmediata. Estas medidas deben establecerse dentro de plazos definidos y deben estar en vigor durante un tiempo definido

Importancia de la ciencia

Se puede consultar al Comité científico, técnico y económico de la pesca (CCTEP), constituido por la Decisión 2005/629/CE de la Comisión (1), en relación con asuntos relativos a la conservación y gestión de recursos biológicos marinos, para garantizar la **necesaria asistencia de científicos altamente cualificados**, en particular en la aplicación de disciplinas biológicas, económicas, medioambientales, sociales y técnicas.

71

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

72

STJUE, DE 24 DE JUNIO DE 2021 ASUNTO 559-19 (DOÑANA)



TJUE Estima parcialmente el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión.

- Declara que España **ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva marco sobre el agua en dos aspectos:**
 - 1. España **no tuvo en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones de agua para el abastecimiento urbano** en la estimación de las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. En efecto, según el Tribunal de Justicia, el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 no contiene toda la información necesaria para determinar la repercusión de la actividad humana en las masas de agua subterránea de la comarca de Doñana, en el sentido de la Directiva marco sobre el agua.
 - 2. España **no previó, dentro del programa de medidas establecido en dicho Plan Hidrológico, ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida “Doñana”** provocada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas (Huelva).
- La Comisión **ha demostrado suficientemente la probabilidad de que las extracciones excesivas de agua para el abastecimiento urbano de la zona de Matalascañas hayan ocasionado alteraciones apreciables en los hábitats protegidos de la zona protegida** Doñana, situada en las inmediaciones de dicho núcleo turístico. Por tanto, esta alteración de los hábitats protegidos debería haberse tenido en cuenta en el programa de medidas elaborado por España en el contexto del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021 para poner fin al deterioro ya apreciado de los tipos de hábitats protegidos, como los estanques temporales mediterráneos.

73

- En cambio, el Tribunal de Justicia considera que **la Comisión no ha demostrado que España haya incumplido su obligación de evitar el deterioro del estado de las masas de agua subterránea del Espacio Natural protegido de Doñana en el sentido de la Directiva marco sobre el agua.** Concretamente, la Comisión no ha acreditado que las masas de agua subterránea del Espacio Natural protegido de Doñana que se encontraban ya en mal estado se hayan deteriorado aún más, suponiendo un incremento adicional del déficit ya existente y, por tanto, una mayor sobreexplotación en relación con la situación anterior.
- Por otra parte, el Tribunal de Justicia declara también un **incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats, debido a que España no ha adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en las zonas protegidas desde el 19 de julio de 2006** “Doñana”, “Doñana Norte y Oeste” y “Dehesa del Estero y Montes de Moguer” provocadas por las extracciones de agua subterránea del Espacio Natural protegido de Doñana a partir de esa fecha.
- El Tribunal de Justicia destaca que de varios datos científicos se desprende que la sobreexplotación del acuífero de Doñana ha acarreado un **descenso del nivel de las aguas subterráneas (nivel piezométrico), descenso que ocasiona una alteración constante de las zonas protegidas del Espacio Natural protegido de Doñana.** Estos datos ponen de relieve, en particular, las repercusiones de las extracciones de agua para el abastecimiento urbano del núcleo turístico de Matalascañas en los ecosistemas de la zona protegida Doñana, sobre todo en los tipos de hábitats prioritarios, y en especial sobre los estanques temporales mediterráneos. Los mencionados datos confirman, por una parte, que el deterioro de estos hábitats continúa y que su estado seguirá deteriorándose debido al descenso del nivel piezométrico del referido acuífero y, por otra parte, que España no ha adoptado las medidas necesarias para poner fin a ese deterioro.

74

Procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben:

- en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2000/60, en relación con el punto 2.2 del anexo II de dicha Directiva, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones de agua para el abastecimiento urbano en la estimación de las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021;
- en virtud del artículo 11 de la Directiva 2000/60, en relación con el artículo 4, apartado 1, letra c), de dicha Directiva, al no haber previsto, en el programa de medidas establecido en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021, ninguna medida para evitar la alteración de los tipos de hábitats protegidos situados en la zona protegida Doñana (ZEPA/LIC ES0000024) ocasionada por las extracciones de agua subterránea para abastecer el núcleo turístico de Matalascañas, y
- en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al no haber adoptado las medidas apropiadas para evitar las alteraciones apreciables de los tipos de hábitats protegidos situados en las zonas protegidas Doñana (ZEPA/LIC ES0000024), Doñana Norte y Oeste (ZEPA/LIC ES6150009) y Dehesa del Estero y Montes de Moguer (ZEC ES6150012) ocasionadas por las extracciones de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana desde el 19 de julio de 2006.

75

STJUE DE 13 DE JUNIO DE 2018 ASUNTO C-683/2016

- petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania

Reglamento 1380/2013

La DAS, la DH y la Directiva 2008/56/CE (Directiva marco sobre la estrategia marina) imponen a los Estados miembros ciertas obligaciones por lo que respecta a las zonas de protección especial, las zonas especiales de conservación y las zonas marinas protegidas, respectivamente.

Tales medidas pueden exigir la adopción de normas en el marco de la [política pesquera común].

Procede, por lo tanto, autorizar a los Estados miembros a adoptar, en las aguas sujetas a su soberanía o jurisdicción, las medidas de conservación que resulten necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con estos actos de la Unión, siempre que dichas medidas no afecten a los intereses pesqueros de otros Estados miembros. En caso de que dichas medidas puedan afectar a los intereses pesqueros de otros Estados miembros, la facultad para adoptar tales medidas debe atribuirse a la Comisión, y debe recurrirse a la cooperación regional entre los Estados miembros afectados.»

76

Artículo 11, apartado 1, del Reglamento n. 1380/2013,

Autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas de conservación que no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros, que sean aplicables a aguas bajo su soberanía o jurisdicción y que sean necesarias a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2008/56, el artículo 4 de la Directiva 2009/147 o el artículo 6 de la Directiva 92/43, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 de ese Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión.

77

PRIMERA cuestión prejudicial: [alcance de los términos](#)

Medidas de conservación: medidas como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, que consisten en prohibir, en aguas de la Unión, la pesca con artes de arrastre y redes de fondo, pueden constituir medidas de conservación en el sentido del artículo 7, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 1380/2013 y, en consecuencia, estar comprendidas en el artículo 11, apartado 1, de este Reglamento. La finalidad subyacente a esta disposición es permitir que un Estado miembro adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones que le incumben, en particular, en virtud del artículo 6 de la Directiva 92/43, con la condición principal de que dichas medidas no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros.

Entre las medidas que un Estado miembro **puede tener que adoptar para cumplir las obligaciones derivadas de dicho artículo 6 figura, como indica el considerando decimoquinto de la Directiva 92/43, la prohibición de determinadas modalidades de captura o de muerte para proteger a determinadas especies, concretamente de la fauna marina.**

Círculo alemán de protección de la naturaleza y el Gobierno portugués sostuvieron, en contra del criterio del TJUE, que el concepto de «medidas de conservación» se refiere únicamente a las medidas que persiguen un objetivo relacionado con la política pesquera común

78

«medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión»,

- Debe entenderse en el sentido de que incluye las medidas adoptadas por un Estado miembro que se limitan a favorecer la consecución de los objetivos fijados en la legislación pertinente de la Unión.
- Unas medidas, como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, que prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo pueden ser idóneas para favorecer el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies marinas presentes en las zonas afectadas y, en consecuencia, pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013.

«buques de pesca de otros Estados miembros»

- buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro distinto del Estado miembro que ejerza su soberanía o jurisdicción sobre la zona en cuestión y que estén sujetos, por este motivo, a la jurisdicción y el control efectivos del Estado miembro cuyo pabellón enarbolan.
- Dado que el propio órgano jurisdiccional remitente ha constatado, como se desprende de la formulación de su cuestión prejudicial, que las medidas que menciona afectan a los buques de que se trata, dichas medidas no cumplen los requisitos del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 y, por tanto, no pueden ser adoptadas unilateralmente, sobre esta base, por un Estado miembro.

79

SEGUNDA cuestión prejudicial : si el artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35.

- La facultad que confiere esta disposición se limita a las medidas que sean necesarias para que los Estados miembros cumplan las obligaciones que imponen tres disposiciones concretas de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, a saber, el artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2008/56, el artículo 4 de la Directiva 2009/147 y el artículo 6 de la Directiva 92/43.
- El artículo 11, apartado 1, no menciona la Directiva 2004/35 y su redacción no contiene ningún indicio que permita suponer que la enumeración de las disposiciones del Derecho de la Unión a las que hace referencia esta disposición no sea exhaustiva.
- Sus disposiciones deben interpretarse de manera estricta y si el legislador europeo hubiera querido atribuir una facultad general para adoptar las medidas de conservación necesarias para que un Estado miembro cumpla sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35, debería haberlo indicado expresamente.

80

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LA UNIÓN EUROPEA (SALA SEXTA),
DE 18 DE OCTUBRE DE 2018, ASUNTO C-
669/16, POR LA QUE SE CONDENA POR
INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA
92/43/CE, DE HÁBITATS, A REINO UNIDO E
IRLANDA DEL NORTE
ASUNTO C-669-2016**



81

- World Wildlife Fund UK presentó a la Comisión una **denuncia** en relación, entre otras cosas, con la **falta de designación por parte del Reino Unido de ZEC para la marsopa común**, adjuntando un informe que identificaba seis lugares a los que, basándose en los datos científicos disponibles, resultaba insoslayable darles la designación de ZEC de la especie.
- La Comisión requiere al Reino Unido que contesta refutando que el Informe aportara suficientes pruebas para demostrar la existencia de otros lugares. No obstante, el Reino Unido indicaba que proseguía sus investigaciones sobre ese particular, con el objetivo de proponer otros lugares para la marsopa común de acuerdo con la Directiva sobre los hábitats. Dado que no se propuso ningún otro lugar al respecto, la **Comisión remitió al Reino Unido un dictamen motivado** con la alegación de que había incumplido la obligación de proponer un número suficiente de lugares para la marsopa común.
- En su contestación el Reino Unido presentó las medidas adoptadas para identificar y proponer lugares para la marsopa común y un calendario indicativo para la ejecución de las medidas necesarias al efecto, incluida una consulta pública.
- Al estimar la Comisión que **el Reino Unido no había adoptado las medidas solicitadas para cumplir con las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats**, interpuso el recurso por incumplimiento que el TJUE resuelve en esta sentencia condenando.

82

- El artículo 3,2 DH obliga a los Estados miembros a contribuir a la creación de la Red Natura 2000, en función de la representación que tengan en sus territorios respectivos dichos tipos de hábitats naturales y dichos hábitats de especies, y a designar con tal fin como ZEC, de conformidad con las disposiciones del artículo 4 de la misma Directiva y tras la instrucción del procedimiento en ella establecido, esos mismos lugares.
- Resulta oportuno señalar que, tal como indica el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, las listas de lugares que los Estados miembros proponen de ese modo sirven a continuación como base para la elaboración de un proyecto de lista de LIC por parte de la Comisión.
- El Tribunal de Justicia ya ha destacado a ese respecto en varias ocasiones que, para elaborar un proyecto de lista de LIC que permita el establecimiento de una red ecológica europea coherente de ZEC, la Comisión debe disponer de un inventario exhaustivo de los lugares que, a nivel nacional, posean un interés ecológico pertinente en relación con el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres perseguido por la Directiva sobre los hábitats (véanse, en particular, las sentencias de 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, apartado 22, y de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Francia, C-220/99, apartado 31).

83

- Por lo demás, esta es la única forma posible de alcanzar el objetivo, contemplado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre los hábitats, del mantenimiento o del restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se trate en su área de distribución natural, que puede estar situada a ambos lados de una o varias fronteras interiores de la Unión Europea. Del artículo 1, letras e) e i), de la Directiva, en relación con el artículo 2, apartado 1, se desprende que el estado de conservación favorable de un hábitat natural o de una especie debe apreciarse en relación con el conjunto del territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado (sentencia de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Alemania, C-71/99, apartado 28).
- En el presente asunto es pacífico que, tras pasar el término señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de diciembre de 2014, el Reino Unido había propuesto en su lista únicamente un lugar de los que albergan la marsopa común (el de «Skerries and Causeway») al objeto de elaborar la lista de lugares que se menciona en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.
- El Reino Unido reconoce en su escrito de contestación que en esa fecha la identificación y propuesta de dicho lugar resultaban insuficientes para garantizar el cumplimiento de la obligación que le incumbía, a tenor del propio artículo 4, apartado 1, es decir, elaborar la lista de los lugares que albergaran a la marsopa común y, así pues, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, contribuir a la creación de la Red Natura 2000.

84

- Dado que, además, la **Comisión ha presentado suficientes datos como para acreditar la insuficiencia de los lugares que figuran en la lista remitida por el Reino Unido**, procede declarar que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, y de los anexos II y III de la Directiva sobre los hábitats, al no haber propuesto y remitido antes del término establecido, de conformidad con esas disposiciones, una lista con indicación de un número suficiente de lugares que alberguen a la marsopa común y que, con ello, ha incumplido el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, al no haber contribuido, de conformidad con esa disposición, a la creación de la Red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los hábitats de esa misma especie.



Papel protagonista de una **ONG ecologista que mediante una queja a la Comisión consigue que se abra procedimiento de infracción en este caso contra el Reino Unido**.

Estamos ante una nueva sentencia por incumplimiento de la Directiva de Hábitats por no haberse designado todas las zonas de protección en este caso de la marsopa común por parte del Reino Unido.

Como recuerda una vez más el TJUE, la única forma posible de alcanzar el objetivo de la Directiva sobre los hábitats es que la Comisión disponga de un inventario exhaustivo de los lugares que, a nivel nacional, posean un interés ecológico pertinente. En este caso, resulta claro, pacífico y asumido por el propio Reino Unido el incumplimiento de la citada Directiva al no haber designado todas las zonas que constituyen hábitat de la marsopa común en su territorio.

85

NECESARIA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UE

- La OEM: instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo, que permita un aprovechamiento del espacio marítimo más óptimo, reduciendo conflictos, así como potenciando coexistencias y sinergias.
- La OEM se presenta igualmente como una herramienta muy útil para garantizar la protección de los ecosistemas, hábitats y especies sensibles y vulnerables, incluidos los protegidos por normativa autonómica, nacional o supranacional.

86

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.

- Se traspuso al ordenamiento español a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.
- Obliga a elaborar un **plan de ordenación del espacio marítimo para cada una de las cinco demarcaciones marinas** (DM) españolas, es decir, DM noratlántica, DM sudatlántica, DM del Estrecho y Alborán, DM levantinoblear y DM canaria”.

Los vínculos existentes entre Directiva MOEM y DPMM han sido trasladados al ámbito normativo nacional

La propia Ley 41/2010 establece en su artículo 7 que “*Las estrategias marinas son los instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente*”. En efecto, esta Ley 41/2010, incluso antes de que hubiese sido aprobada la Directiva de ordenación del espacio marítimo, ya concibe la ordenación del espacio marítimo como una herramienta para garantizar la sostenibilidad y la consecución del buen estado ambiental, y así la incluye en su Anexo V, que recoge los tipos de medidas que se podrían incluir en los programas de medidas de las estrategias marinas, incluyendo la “Planificación espacial marina” como uno de esos tipos de medidas.

87



- Es a la **Política Marítima Europea** a la que se atribuye esta función de integración de las políticas ambientales, sociales y económicas en el medio marino.
- **Directiva 2014/89 Marco para la ordenación de espacio marítimo** ha asumido dicha función holística e integradora. Instrumento que introduce: **plan de ordenación marítima (POM)**.
 - determinan la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros,
 - sin olvidar la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluidos los efectos del cambio climático.
 - consecución de otro de los objetivos de la norma comunitaria sobre medio marino, el “**buen estado medioambiental del medio marino**”, al que se llegaría a partir de indicadores que harían las veces de los niveles genéricos de referencia en los suelos.
 - respetar los derechos de participación y de cumplir las obligaciones de transparencia,
 - someterse a evaluación ambiental estratégica,
 - respetando la Recomendación 2002/413/CE (GITZ) ??

88

- Sin embargo,
- **limitado ámbito de aplicación** de la DMOEM,
 - DMOEM define su ámbito de aplicación, **excluye, como regla general, excepcionable a voluntad de los Estados miembros, la zona litoral y las aguas costeras**, justificada en la inexistencia de competencias comunitarias en sede territorial
 - Poco ambiciosa y desconoce las posibilidades normativas comunitarias que se derivan de la competencia ambiental, si desplegada hasta sus últimas consecuencias cuando de lo que se trataba era de establecer una Política Marco de Aguas (los condicionantes ambientales que derivan de la DMA han condicionado y siguen condicionando la planificación hidrológica y sí afectan, en cambio, a las aguas costeras y a las aguas de transición.)
- Esta indefinición, que **deja en manos de los Estados miembros la inclusión, dentro del ámbito de aplicación de los POM, de las aguas costeras.**
 - El **Real Decreto 363/2017**, de 8 de abril, de transposición de la DMOEM **excluye** de su aplicación a la ordenación del territorio y urbanismo y a las aguas costeras y a partes de las mismas que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo y a las aguas de zona de servicio de los puertos,
 - **aunque cada POM**, que apruebe el Consejo de Ministros para cada demarcación marina, **podrá optar por otra solución, integrando también la ordenación del litoral** (y así ha sido). Se han aprobado todos en bloque mediante **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 (POEM)**

89

A pesar de todo, avances en relación con el buen estado ambiental del medio marino

- Horizonte temporal para lograr y mantener el buen estado del medio marino que fijaba finalmente la DPMM fue el pasado año **2020**.
- El **Informe de la Comisión** al Parlamento europeo y al consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina, de 26 de junio de 2020 (análisis de la aplicación de la DPMM)



- AMPS: **duplicado** el espacio designado como zonas marinas protegidas en Europa desde 2012, alcanzando más del 10% de la cobertura de sus aguas y cumpliendo los compromisos mundiales.
- AMP siguen sin gestionarse adecuadamente
- **AMP no pueden evaluarse en términos de coherencia y eficacia** debido a la falta de instrumentos y flujos de **datos** adecuados.
- Pérdida de Biodiversidad: no se ha detenido en Europa. La biodiversidad de los ecosistemas marinos sigue siendo vulnerable en los mares de Europa y el buen estado de los hábitats y las especies no está garantizado.
- El **7% de las especies marinas alóctonas son potencialmente invasoras**; es preciso continuar con el estudio de su impacto en las comunidades autóctonas, los ecosistemas y sus servicios.

90

- La **eutrofización** es otro grave problema ambiental del medio marino, y el 46% de las aguas costeras europeas está incumpliendo el objetivo de lograr el buen estado medioambiental en relación con este indicador.
- La **contaminación química** se ha reducido, por lo que se refiere a PCB, algunos plaguicidas organoclorados y compuestos antiincrustantes a base de colorantes, y vertidos de petróleo.
 - Sin embargo, estas sustancias son **muy persistentes** y, por tanto, siguen estando presentes en el medio marino, existiendo, además en el Mediterráneo focos costeros contaminados por plomo en la biota y por mercurio en los sedimentos.
 - Es importante destacar que las evaluaciones actuales se centran en un número limitado de contaminantes y que muchas sustancias peligrosas para el medio ambiente no se controlan ni evalúan
 - Los **artículos de plástico** son el componente más abundante de los desechos marinos. Por ejemplo, los plásticos de un solo uso representan el 50% del recuento de desechos en las playas europeas y los artes de pesca que contienen plásticos representan otro 27%.

91

- Por lo que se refiere al **ruido marino**, es probable que aumente también la presión del ruido subacuático, con el despliegue de la tecnología o la actividad industrial pertinentes (por ejemplo, corredores de transporte marítimo, parques eólicos).
- Finalmente, en relación a la **integración**,
 - aunque la **Estrategia del Crecimiento azul** (OEM) comparte el principio clave de sostenibilidad con la DMMM,
 - si no se aplica de manera sostenible, puede estar potencialmente en contradicción con esta para lograr un buen estado medioambiental, especialmente en vista de la posible expansión de actividades marítimas como la energía y la acuicultura en alta mar.
 - Se refiere el informe a los parques eólicos marinos, como infraestructuras necesarias para acabar con la dependencia de los combustibles fósiles.
 - También la acuicultura sostenible garantiza la seguridad alimentaria y una dieta sostenible, al tiempo que evita una mayor presión por la utilización del suelo.

92

LA POLÍTICA DE CRECIMIENTO AZUL

- [Directiva 2014/89/UE](#), marco para la ordenación del espacio marítimo

➡ se autoatribuye la función de integración de las políticas **ambientales, sociales y económicas** en el medio marino

El [Real Decreto 363/2017](#)
ROEM

POEM

Estrategias marinas

Demarcaciones
marinas

Plazo aprobación POEM: 31 de marzo de 2021 Real Decreto CM

- Rango insuficiente
- No participan CCAA en los POEM
- No participa el público, sólo se contempla publicidad
- **No garantiza una adecuada coordinación entre las competencias estatales y autonómicas concurrentes en el medio marino**, pues no incorpora el enfoque interacción tierra
- No se establecen las relaciones entre planes

93

ESTRATEGIAS DE BIODIVERSIDAD EN EUROPA

EB 2011-UE
para 2020



Escaso tratamiento temas marinos

RETRASO QUE SE OBSERVA TAMBIÉN EN LA NORMATIVA

EB 2020-UE para
2030



Iguala el tratamiento terrestre-**marino**

94

Principales OBJETIVOS de la Estrategia sobre Biodiversidad 2030 (marco COP 15 de biodiversidad)

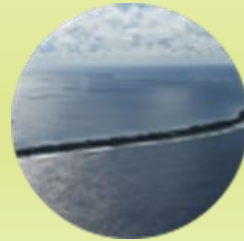


CREAR ZONAS PROTEGIDAS en al menos:

- el 30 % del suelo de Europa
- el 30 % de los mares de Europa



RESTAURAR en toda Europa los **ecosistemas marinos y terrestres** degradados:



95

CÓMO ESTAMOS EN RELACIÓN A ESTOS OBJETIVOS (SOBRE EL PAPELii)

► Protección Biodiversidad a nivel **Mundial** (se cumple **Convenio de la Diversidad Biológica**)

- 17% Tierra
- 9% mar
- En 2020 se HA REVISADO en CHINA **COP 15 de Biodiversidad**: Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2020, sobre la 15.ª reunión de la Conferencia de las Partes (COP15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica: **30% 30%**

► Protección Biodiversidad en **Europa**. Estrategia para la Biodiversidad de 2011, establecía objetivos para 2020 + red natura

- 18% tierra. Ahora **30% 30%**

► Protección Biodiversidad en **España**. Ley 42/2007

- 27% Tierra
- 13% mar



**Estrategia
biodiversidad
europea 2030
30%-30%**

- EDWARD WILSON (Ecólogo, padre de la Biodiversidad), Half Earth, 2017, "los humanos deberíamos reservar el 50% del planeta para la naturaleza" ...-parece muy **AMBICIOSA?** Veremos la Estrategia para 2050

96

¿ OBJETIVO DEL 30 % PARA 2030 Y DEL 50% PARA 2050?B

- Canarias: 48 %
- Rioja: 33 %
- Cataluña: 31%
- Valencia 37 %
- Catabria 29 %
- Navarra 25 %
- Pvasco 23 %
- Asturias 28 %
- Murcia 23 %
- Andalucía 19 %
- Extremadura 31%
- Clla la mancha 23 %
- Clla león 26 %
- Baleares 27 %
- Galicia 3 %

97



«La incorporación de la Directiva relativa a los plásticos de un solo uso»

98

LOS HECHOS LA PLASTIESFERA (80% DE LA BASURA MARINA) COMO NUEVO HÁBITAT MARINO TOLERADO

1950

1988

Pacífico



2009

Atlántico Norte



2011

Pacífico Sur



..... 2021

Riegos

Daños

RELEVANCIA DE LA
DISTINCIÓN

RIESGOS Y DAÑOS
DAÑOS CIERTOS O INCIERTOS
DAÑOS EVITABLES O
INEVITABLES
DAÑOS PREVISIBLES O
IMPREVISIBLES

CIENCIA

DERECHO



99

LA CIENCIA

Efectos conocidos

- ✓ Se acumulan en los mares y producen el estrangulamiento y el bloqueo digestivo de algunas especies, lo cual incrementa la pérdida de biodiversidad y complica el crecimiento de las especies
- ✓ Que los microplásticos afectan a las especies
- ✓ Que los nanoplasticos afectan a la salud porque pueden entrar en las células
- ✓ Que sirven de vectores de aditivos tóxicos
- ✓ Facilitan el transporte de especies invasoras
- ✓ Se transfieren a la cadena trófica
- ✓ y se está estudiando si se biomagnifican, provocan efectos oxidantes, alteraciones metabólicas, etc....

Efectos no conocidos

100

En suma, son responsables de la

- pérdida de biodiversidad y del mal estado del medio marino, y generan efectos perniciosos sobre
- recursos pesqueros
- salud de las personas (seguridad alimentaria)

Las respuestas **desde la ciencia**

1. Innovación para la sustitución progresiva de los plásticos por otros materiales biodegradables y que no utilicen otros tóxicos,
2. Promover el ecodiseño, la reutilización y el reciclado, ampliándose la recogida selectiva obligatoria a los distintos tipos de plásticos (textiles, colillas, entre otros)
3. Estudio de los efectos sobre las especies y la cadena trófica, sobre toxicidad a largo plazo incluida la seguridad alimentaria.
4. Innovación para la restauración.

Y el **DERECHO????** Hasta ahora sólo intervino con una

1. Limitada ordenación de la gestión de los residuos y de los envases,
2. Legislación sobre aditivos, poco ambiciosa y constantemente incumplida.

101

PRECEDENTES.-

PREVENCIÓN DE RESIDUOS
PLÁSTICOS

Internacional

- CONVEMAR e 1982 (CNUDM)
- CONVENIO DE LONDRES sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias 1972 y su Protocolo de 1996
- CONVENIO MARPOL (anexo) para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL), modificado en 1978,
- CONVENIO DE BASILEA sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 22 de marzo de 1989

- PRIORIDAD PRODUCTOS REUTILIZABLES NO TÓXICOS
- ODS12, jerarquía de residuos,
- REDUCCIÓN DE LA BASURA MARINA
- ODS14 medio marino

Comunitario. COMBATIR LA BASURA MARINA
en general RDR/DMA/DPMM

- **Directiva 2008/98/CE** y en la **Directiva 2000/59/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo (7), los Estados miembros están obligados a garantizar una buena gestión medioambiental de los residuos para prevenir y **reducir la basura marina** de origen terrestre y marítimo.
- **Directivas 2000/60/CE (DMA) y 2008/56/CE (DPMM)** “los Estados miembros están obligados también a **combatir la basura marina cuando esta suponga una amenaza para la consecución del buen estado medioambiental de sus aguas marinas**”.

102

CONTEXTO EN EL QUE SE DESENVUELVE EL DERECHO DE LOS PLÁSTICOS

- Unión Europea apuesta por una **nueva concepción de la economía, plasmada en su PLAN DE ACCIÓN EN MATERIA DE ECONOMÍA CIRCULAR**
- Cambio de modelo **LINEAL INSOSTENIBLE a CIRCULAR SOSTENIBLE** (economía-consumo)

OBJETIVOS

1. **extraer el máximo valor y uso** de todas las materias primas, productos y residuos,
2. **uso eficiente de recursos y de energía** fomentando el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.
3. garantizar la **durabilidad de los productos**
4. promover **reutilización** y la sustitución de la idea de producto por la de **SERVICIO**
5. **asegurar reciclabilidad y reciclaje**

BENEFICIOS

- ambientales (Cambio climático y Biodiversidad)
- económicos y sociales

RETOS

- ❖ ECOINNOVACIÓN
- ❖ EDUCACIÓN AMBIENTAL
- ❖ COMPROMISO COLECTIVO
- ❖ REPARACIÓN

Se estima un beneficio de 1,8 billones de euros a 2030 (0,9 billones más que el modelo lineal actual)

- Ahorro en materias primas para la industria
- Empleo asociado al nuevo modelo

103



Comunicación de la Comisión "CERRAR EL CÍRCULO: UN PLAN DE ACCIÓN DE LA UE PARA LA ECONOMÍA CIRCULAR" (2015) estableció la prioridad de **llevar a cabo una transición a una economía circular**, a través de un **Paquete de Directivas de economía circular**

- [Directiva \(UE\) 2018/851](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre **los residuos**.
- [Directiva \(UE\) 2018/850](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al **vertido de residuos**.
- [Directiva \(UE\) 2018/852](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los **envases y residuos de envases**.
- [Directiva \(UE\) 2018/849](#), de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los **vehículos al final de su vida útil**, la Directiva 2006/66/CE relativa a las **pilas y acumuladores** y a los **residuos de pilas y acumuladores** y la Directiva 2012/19/UE sobre **residuos de aparatos eléctricos y electrónicos**.



Comunicación de la Comisión "UNA ESTRATEGIA EUROPEA PARA EL PLÁSTICO EN UNA ECONOMÍA CIRCULAR" [COM(2018) 28 final], que estableció la necesidad de medidas concretas destinadas a lograr "una **economía del plástico más circular**"

- [Directiva \(UE\) 2019/904](#), de 5 de junio, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de **plástico** en el medio ambiente.

104

LA DIRECTIVA 2019/904 (NORMA AD HOC)

FINALIDAD DE LA NORMA

1. PREVENIR Y REDUCIR EL IMPACTO de “**determinados productos**” de plástico en el **medio ambiente**, en particular el **medio acuático**, y en la **salud humana**,
2. FOMENTAR LA TRANSICIÓN A UNA ECONOMÍA CIRCULAR

ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. productos de **plástico de un solo uso enumerados en el anexo**
2. productos fabricados con **plástico oxodegradable**
3. **artes de pesca** que contienen plástico

105

DIRECTIVA (UE) 2019/904 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 5 DE JUNIO DE 2019 RELATIVA A LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO EN EL MEDIO AMBIENTE

- aumento constante de la generación de residuos plásticos
- abandono de esos residuos plásticos en el medio ambiente, en particular el medio marino
- **Estrategia europea** sobre el plástico prevista en su Comunicación de 16 de enero de 2018 titulada «Una estrategia europea para el plástico en una economía **circular**»,



para conseguir que el ciclo de vida de los plásticos sea circular

- diseño y la producción de plásticos y productos de plástico respeten plenamente las necesidades de reutilización, reparación y reciclado
- materiales más sostenibles.

106

Conceptos

- «**producto de plástico de un solo uso**»: un producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para completar, dentro de su período de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido
- «**plástico oxodegradable**»: materiales plásticos que incluyen aditivos los cuales, mediante oxidación, provocan la fragmentación del material plástico en microfragmentos o su descomposición química
- «**arte de pesca**»: todo artículo o componente de un equipo que se utiliza en la pesca o la acuicultura para atraer, capturar, o criar recursos biológicos marinos o que flota en la superficie del mar y se despliega con el objetivo de atraer, capturar o criar tales recursos biológicos marinos;

107

OBJETIVO(s)

- **REDUCCIÓN ambiciosa y sostenida del CONSUMO** de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo.
 - El 3 de julio de 2021, los Estados miembros prepararán una descripción de todas las **medidas que hayan adoptado**, la comunicarán a la Comisión y la pondrán a disposición del público.
- **INTEGRARÁN las medidas** contenidas en dicha descripción en los **planes o programas** contemplados en el artículo 11 con ocasión de la primera actualización ulterior de dichos planes o programas (principio de coherencia)
 - programas de medidas Directiva 2008/56/CE (DPMM)
 - programas de medidas Directiva 2000/60/CE (DMA)
 - planes de gestión de residuos y programas de prevención Directiva 2008/98/CE (DMR)
 - planes de recepción y manipulación de residuos Directiva 2019/883 (deshechos de buques)
- De aquí a **2026**, dichas medidas tendrán que lograr una **REDUCCIÓN CUANTITATIVA MEDIBLE** del consumo de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo en el territorio de los Estados miembros, en comparación con 2022.

multifunción



Disminución de **emisiones** de CO2
Reducción de **daños** al medio ambiente

Estado de referencia
2022

108

INSTRUMENTOS

Los Estados miembros **PROHIBIRÁN** la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte B del anexo y plástico oxodegradable (art. 5).

Los Estados miembros **VELARÁN** por que los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del anexo que tengan tapas y tapones de plástico **solo puedan introducirse en el mercado si las tapas y los tapones permanecen unidos** al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto



(A los efectos del presente artículo, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico)

Responsabilidad ampliada del productor
 NORMALIZACIÓN ECODISEÑO...
 MARCADO...
 RECOGIDA SEPARADA ...
 IMPUESTOS ...

109

ANEXO

110

PARTE A: Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 4 sobre reducción del consumo

- 1) Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.
- 2) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:
 - a) están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar;
 - b) normalmente se consumen en el propio recipiente, y
 - c) están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar; incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

Artículo 12 A fin de determinar si un recipiente para alimentos ¿ha de considerarse producto de plástico? de un solo uso se tendrá en cuenta:

- **criterios enumerados en el anexo** en relación con los recipientes para alimentos,
- su **tendencia a convertirse en basura dispersa**, debido a su volumen o tamaño, en particular las porciones individuales.
- A más tardar el 3 de julio de 2020, la Comisión publicará directrices, en consulta con los Estados miembros, que incluirán ejemplos de lo que se ha de considerar productos de plástico de un solo uso a los efectos de la presente Directiva, según corresponda.



Directrices de la Comisión relativas a los productos de plástico de un solo uso con arreglo a la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (2021/C 216/01)

111

PARTE B Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 5 sobre restricciones a la introducción en el mercado (PROHIBICIÓN)

- 1) Bastoncillos de algodón, excepto si entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/385/CEE del Consejo (1) o de la Directiva 93/42/CEE del Consejo (2).
- 2) Cubiertos (tenedores, cuchillos, cucharas, palillos).
- 3) Platos.
- 4) Pajitas, excepto si entran en el ámbito de aplicación de las Directivas 90/385/CEE o 93/42/CEE.
- 5) Agitadores de bebidas.
- 6) Palitos destinados a sujetar e ir unidos a globos, con excepción de los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales que no se distribuyen a los consumidores, incluidos los mecanismos de esos palitos.
- 7) Recipientes para alimentos, hechos de poliestireno expandido, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:
 - a) están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar;
 - b) normalmente se consumen en el propio recipiente, y
 - c) están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar; incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.
- 8) Los recipientes para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.
- 9) Los vasos para bebidas hechos de poliestireno expandido, incluidos sus tapas y tapones.



existen alternativas asequibles sin plástico



112

- PARTE C Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 6, apartados 1 y 4, sobre **requisitos aplicables a los productos (NORMALIZACIÓN)**

Recipientes para bebidas de hasta tres litros de capacidad, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, pero no:

- los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico;
- los recipientes para bebidas destinados y utilizados para alimentos para usos médicos especiales, tal como se definen en el artículo 2, letra g), del Reglamento (UE) n.o 609/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (3), que estén en estado líquido.

113

- PARTE D Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 7, sobre **requisitos en materia de MARCADO**

- 1) Compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones.
- 2) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos.
- 3) Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.
- 4) Vasos para bebidas.

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2020/2151 DE LA COMISIÓN de 17 de diciembre de 2020 por el que se establecen normas sobre las especificaciones armonizadas del **marcado de los productos de plástico de un solo uso** enumerados en la **parte D** del anexo de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente



114

PARTE E. Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, apartado 2, sobre responsabilidad ampliada del productor

1) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:

- a) están destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar;
 - b) normalmente se consumen en el propio recipiente, y
 - c) están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar;
- incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.

2) Envases y envoltorios fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envoltorio o envase sin ninguna otra preparación posterior.

3) Recipientes para bebidas de hasta tres litros de capacidad, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, y los envases compuestos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, pero no los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico.

4) Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.

5) Bolsas de plástico ligeras, según la definición del artículo 3, punto 1 quater, de la Directiva 94/62/CE.

115

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, apartado 3, sobre responsabilidad ampliada del productor

1) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos.

2) Globos, excepto los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales, que no se distribuyen a los consumidores

Otros productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 8, apartado 3, sobre responsabilidad ampliada del productor

Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.

116

PARTE F Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 9, sobre recogida separada y al artículo 6.5 sobre requisitos del producto

Botellas para bebidas de hasta tres litros de capacidad, incluidos sus tapas y tapones,

pero no:

- a) las botellas para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico;
- b) las botellas para bebidas destinadas y utilizadas para alimentos para usos médicos especiales, tal como se definen en el artículo 2, letra g), del Reglamento (UE) n.º 609/2013, que estén en estado líquido

117

PARTE G

Productos de plástico de un solo uso sujetos al artículo 10 sobre concienciación

- 1) Recipientes para alimentos, tales como cajas, con o sin tapa, utilizados con el fin de contener alimentos que:
 - a) estén destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar; b) normalmente se consumen en el propio recipiente, y c) están listos para el consumo sin ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar, incluidos los recipientes para alimentos utilizados para comida rápida u otros alimentos listos para su consumo inmediato, excepto los recipientes para bebidas, los platos y los envases y envoltorios que contienen alimentos.
- 2) Envases y envoltorios y fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envase o envoltorio sin ninguna otra preparación posterior.
- 3) Recipientes para bebidas de hasta tres litros de capacidad, es decir, recipientes utilizados para contener líquidos, como las botellas para bebidas, incluidos sus tapas y tapones, y los envases de bebidas compuestos, incluidos sus tapas y tapones, pero no los recipientes para bebidas de vidrio o de metal con tapas y tapones hechos de plástico.
- 4) Vasos para bebidas, incluidos sus tapas y tapones.
- 5) Productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco.
- 6) Toallitas húmedas, es decir, toallitas prehumedecidas para higiene personal y para usos domésticos.
- 7) Globos, excepto los globos para usos y aplicaciones industriales y profesionales, que no se distribuyen a los consumidores.
- 8) Bolsas de plástico ligeras, tal como se definen en el artículo 3, punto 1 quater, de la Directiva 94/62/CE.
- 9) Compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones

118

Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

Título V. Reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Artículo 55. **Reducción del consumo** de determinados productos de plástico de un solo uso.

Artículo 56. **Prohibición** de determinados productos de plástico.

Artículo 57. **Requisitos de diseño** para recipientes de plástico para bebidas.

Artículo 58. **Requisitos de marcado** de determinados productos de plásticos de un solo uso.

Artículo 59. **Recogida separada** de botellas de plástico.

Artículo 60. **Regímenes de responsabilidad ampliada del productor (RAP)**

Artículo 61. **Medidas de concienciación**

Artículo 62. **Coordinación de medidas (INTEGRACIÓN)**

119

TRASPOSICIÓN

Aplicación directa

ARTÍCULO 17 (Directiva)

*1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el **3 de julio de 2021**. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.*

*No obstante, los Estados miembros **aplicarán las medidas necesarias para dar cumplimiento**: — al **artículo 5**, a partir del 3 de julio de 2021, — **al artículo 6, apartado 1**, a partir del 3 de julio de 2024, — al **artículo 7, apartado 1**, a partir del 3 de julio de 2021*

Adicionalmente, y con independencia de la obligación de transposición, el artículo 17 incluye el mandato a los Estados miembros para **aplicar directamente** las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los **artículos 5 y 7 a partir del 3 de julio de 2021 (PROHIBIDOS Y MARCA)**.

NOTA INFORMATIVA MINISTERIO: “No obstante, y teniendo en cuenta el efecto directo de los Reglamentos comunitarios, así como de las Directivas cuyo plazo de transposición ha vencido, y la posibilidad para los ciudadanos de invocar sus mandatos ante los tribunales en defensa de sus derechos, procede recordar, a través de esta nota, las previsiones incluidas en la Directiva (UE) 2019/904 y en el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2151 cuya obligatoriedad se prevé para el 3 de julio de 2021. Así lo ha indicado la Comisión Europea a los Estados miembros en las reuniones de los grupos de trabajo en la materia”.

120

ARTÍCULO 55. **REDUCCIÓN DEL CONSUMO** DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO DE UN SOLO USO.

Para los productos de plástico de un solo uso incluidos en la **parte A** del anexo IV, se establece el siguiente **calendario de reducción** de la comercialización:

- a) En 2026, se ha de conseguir una reducción del 50% en peso, con respecto a 2022.
- b) En 2030, se ha de conseguir una reducción del 70% en peso, con respecto a 2022. 2. Al objeto de cumplir con los objetivos anteriores, todos los agentes implicados en la comercialización, fomentarán el uso de alternativas reutilizables o de otro material no plástico.

En cualquier caso, a partir del 1 de enero de 2023, se deberá **cobrar un precio** por cada uno de los productos de plástico incluidos en la **parte A del anexo IV** que se entregue al consumidor, diferenciándolo en el ticket de venta (vasos y recipientes)

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico llevará a cabo un **SEGUIMIENTO** de la reducción del consumo de estos productos y, en función de los resultados, **podrá proponer la REVISIÓN del calendario anterior y OTRAS POSIBLES VÍAS PARA REDUCIR SU CONSUMO**, lo que deberá ser establecido reglamentariamente.

Estas medidas serán **proporcionadas y no discriminatorias (unidad de mercado y libre competencia)** y serán notificadas a la Comisión Europea de conformidad con el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015.

121

- bandejas de plástico que sean envases y no estén afectadas por el anexo IV
- productos monodosis de plástico,
- anillas de plástico que permiten agrupar varios envases individuales
- y palos de plástico usados en el sector alimentario como soportes de productos (palos de caramelos, de helados y de otros productos), todos ellos fabricados con plástico no compostable

reducción de su consumo mediante la sustitución de estos productos de plástico preferentemente por **alternativas reutilizables y de otros materiales** tales como **plástico compostable, madera, papel o cartón**

122

ARTÍCULO 56. PROHIBICIÓN DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICO

A partir del 3 de julio de 2021, queda **prohibida** la introducción en el mercado de los siguientes productos:

- a) Productos de plástico mencionados en el apartado B del anexo IV
- b) Cualquier producto de plástico fabricado con plástico oxodegradable.
- c) Microesferas de plástico de menos de 5 milímetros añadidas intencionadamente. En relación con la restricción prevista en el apartado c), se estará a lo previsto en el anexo XVII del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre (Reglamento REACH).



NOVEDAD: Son **microplásticos**: cosmética, goma de mascar, productos industriales de limpieza, fibras textiles sintéticas y llantas. Las **plantas de tratamiento de aguas residuales no pueden filtrarlas**, lo cual significa que pequeños pedazos de plástico llegan fácilmente a los cauces

espera que se consideren las **medidas nacionales adoptadas como provisionales** y que tengan en cuenta el **resultado final del procedimiento de restricciones del REACH en curso**, de conformidad con la Sentencia del Tribunal de la AELC en el asunto E-9/16

123

ARTÍCULO 57. REQUISITOS DE DISEÑO PARA RECIPIENTES DE PLÁSTICO PARA BEBIDAS

Demasiado retraso

TAPONES UNIDOS:

A partir del 3 de julio de 2024, solo se podrán introducir en el mercado los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del anexo IV cuyas tapas y tapones **permanezcan unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto**. A estos efectos, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico. Se considerará que los productos anteriores cumplen con lo establecido en este apartado si son fabricados conforme a las normas armonizadas que se adopten a nivel de la Unión Europea a tal efecto.

BOTELLAS RECICLADAS

A partir de 2025, solo podrán introducirse en el mercado las botellas de tereftalato de polietileno (en adelante «**botellas PET**») mencionadas en el apartado E del anexo IV, **que contengan al menos un 25% de plástico reciclado**, calculado como una media de todas las botellas PET introducidas en el mercado

A partir de 2030, solo podrán introducirse en el mercado las botellas mencionadas en el apartado E del anexo IV que contengan **al menos un 30 % de plástico reciclado**, calculado como una media de todas esas botellas introducidas en el mercado.

- facilitando la disponibilidad de los materiales en calidad y cantidad suficientes.
- Las botellas de plástico podrán contener información sobre el porcentaje de plástico reciclado que contienen.



124

ARTÍCULO 58. REQUISITOS DE **MARCADO** DE DETERMINADOS PRODUCTOS DE PLÁSTICOS DE UN SOLO USO

A partir del 3 de julio de 2021, los productos de plástico de un solo uso mencionados en el apartado D del anexo IV que se introduzcan en el mercado deberán ir **marcados de forma bien visible, claramente legible e indeleble**, conforme a las especificaciones de marcado armonizadas que se establezcan a nivel de la Unión Europea.

(Este marcado deberá informar a los consumidores sobre las opciones adecuadas de gestión de los residuos del producto o los medios de eliminación de los residuos que deben evitarse para ese producto, en consonancia con la jerarquía de residuos; y sobre la presencia de plásticos en el producto y el consiguiente impacto medioambiental negativo del abandono de basura dispersa o de los medios inadecuados de eliminación de residuos del producto en el medio ambiente.



125

Pendiente revisión normativa
de envases

ARTÍCULO 59. RECOGIDA SEPARADA DE BOTELLAS DE PLÁSTICO

Se establecen los siguientes **objetivos de recogida separada** de los productos de plástico mencionados en el apartado E del anexo IV con objeto de destinarlas a su reciclado: (sigue art. 9 de la Directiva)

- a) A más tardar en **2025, el 77%** en peso respecto al introducido en el mercado;
- b) A más tardar en **2029, el 90%** en peso respecto al introducido en el mercado.

(algunas enmiendas –num. 13- pretenden establecer objetivos intermedios a 2022)

2. A estos efectos, en la **normativa reglamentaria de desarrollo relativa a envases**, se determinarán las medidas necesarias para la consecución de estos objetivos, incluidas las condiciones de

- 1) implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno y la fijación de
- 2) objetivos en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor

126

ARTÍCULO 60. REGÍMENES DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

Pendiente desarrollo reglamentario

El Gobierno establecerá reglamentariamente regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte F del anexo IV.



- 1º Botellas para bebidas de hasta tres litros de capacidad, incluidos sus tapas y tapones
- 2º Resto

El precepto establece una serie de plazos dirigidos al Gobierno

127

COSTES AÑADIDOS AL ART. 43 A SUFRAGAR

- En los regímenes de responsabilidad ampliada del productor desarrollados para los productos de plástico de un solo uso que se enumeran en el apartado I de la parte F del anexo IV, los productores de productos de plástico de un solo uso **sufragarán además de los costes que se establezcan conforme al artículo 43, los siguientes** costes en la medida en que no estén ya incluidos:
 - a) los costes de las medidas de concienciación a que se refiere el artículo 61,
 - b) los costes de la recogida de los residuos de los productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluida la infraestructura y su funcionamiento, y el posterior transporte y tratamiento de los residuos y,
 - c) los costes de la limpieza de los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos y de su posterior transporte y tratamiento.



Recipientes para alimentos

128

En relación con los regímenes de responsabilidad que se desarrollen para los productos de plástico enumerados en el **apartado 2 de la parte F del anexo IV**, los productores de producto deberán sufragar al menos los siguientes costes:

- a) los costes de las medidas de **concienciación** a que se refiere el artículo 61.
- b) los costes de la **limpieza de los vertidos de basura dispersa** generada por dichos productos, incluida la limpieza en las **infraestructuras de saneamiento y depuración**, y de su posterior transporte y tratamiento y.
- c) los **costes de la recogida de datos y de la información**, ya sean de recogidas regulares como puntuales debido a vertidos esporádicos o basura dispersa en el medio.



Envases y envoltorios fabricados con un material flexible que contienen alimentos destinados a un consumo inmediato en el propio envoltorio o envase sin ninguna otra preparación posterior

En el caso de los **productos de tabaco**, sus productores sufragarán también

- a) los costes de la **recogida** de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento y el posterior transporte y tratamiento de los residuos.
 - Los costes **podrán incluir** el establecimiento de infraestructura específica para la recogida de los residuos de dichos productos, como **receptáculos apropiados** para residuos en lugares donde se concentra el vertido de basura dispersa de estos residuos. Asimismo, podrán incluir costes asociados a medidas para el desarrollo de alternativas y a medidas de prevención con la finalidad de reducir la generación de residuos e incrementar la valorización material

129

LÍMITES

- Los costes que deban sufragarse conforme a los apartados 2 y 3
 - no serán superiores a los costes necesarios para la prestación de dichos servicios de manera económicamente eficiente
 - serán **determinados de forma transparente** entre los agentes implicados.
- Los costes generados por la limpieza de los vertidos de la basura dispersa
 - se limitarán a **actividades emprendidas regularmente** por las autoridades públicas o en su nombre.
- La metodología de cálculo
 - se desarrollará de tal modo que los costes de limpieza de los vertidos de la basura dispersa **puedan establecerse de forma proporcionada**.
- Para minimizar los costes administrativos,
 - se podrán **determinar las contribuciones financieras** para los costes de la limpieza de los vertidos de la basura dispersa mediante el establecimiento de **cantidades fijas** plurianuales adecuadas.

130

Reglamentariamente, el Gobierno desarrollará regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los artes de pesca de conformidad con lo establecido en el título IV antes del I de enero de 2025.

- se fijará un índice de recogida mínimo nacional de residuos de arte de pesca que contengan plástico para su reciclado
- se establecerán las medidas necesarias para llevar a cabo el seguimiento de los artes de pesca que contengan plástico introducidas en el mercado así como de los residuos recogidos.

Los productores de artes de pesca deberán sufragar

- a) los gastos de la recogida separada de los residuos de artes de pesca que contengan plástico que hayan sido entregados a instalaciones autorizadas para su recogida
- b) los costes de su posterior transporte y tratamiento,
- c) Costes de sensibilización, derivados del artículo 61.

Los requisitos que se establezcan de conformidad con este apartado, completarán los requisitos aplicables a los residuos procedentes de buques pesqueros en virtud de la normativa de la Unión Europea y de la normativa nacional sobre instalaciones portuarias receptoras.

131

ARTÍCULO 61. MEDIDAS DE CONCIENCIACIÓN

Las autoridades competentes **adoptarán las medidas necesarias para**

- informar a los consumidores
 - para incentivar en ellos un comportamiento responsable, en especial de los jóvenes,
- con el fin de **reducir el abandono de basura dispersa** de los productos de plástico de un solo uso enumerados en el apartado F del anexo IV así como para los **productos de higiene femenina** mencionados en el apartado D.1) del anexo IV.
- informar a los consumidores de los productos de plástico de un solo uso mencionados en el apartado anterior y a los usuarios de artes de pesca que contienen plástico acerca de lo siguiente:
 - a) la disponibilidad de alternativas reutilizables, los sistemas de reutilización y las opciones de gestión de residuos disponibles para esos productos de plástico de un solo uso y para los artes de pesca que contienen plástico, así como las mejores prácticas en materia de gestión racional de residuos aplicadas de conformidad con el artículo 7.
 - b) el que contienen plástico en el medio ambiente y en particular, en el medio marino y: impacto del abandono de basura dispersa y otras formas inadecuadas de eliminación de residuos de tales productos de plástico de un solo uso y de artes de pesca
 - c) el, la eliminación inadecuada de los residuos de tales productos de plástico de un solo uso: impacto que tiene en el sistema de alcantarillado

En adopción de las medidas anteriores se podrá colaborar con las organizaciones de consumidores y usuarios

Enmienda 14: Limitar el uso del término “compostable” en envases y productos de plástico a los que sean efectivamente compostables en compostaje doméstico y no solo industrial.

132

ARTÍCULO 62. COORDINACIÓN DE MEDIDAS

Las medidas que se adopten en aplicación de este título formarán parte integrante de los **programas de medidas establecidos**

- de conformidad con la normativa de protección del **medio marino**,
- con la normativa en materia de **aguas**
- con la normativa sobre instalaciones portuarias receptoras.

Dichas medidas serán **coherentes** con dichos programas y planes.

Las medidas adoptadas en aplicación de los artículos 55 a 60 **cumplirán la legislación alimentaria** de la Unión Europea para garantizar que la higiene de los alimentos y la **seguridad alimentaria** no se vean comprometidas, fomentándose el uso de alternativas sostenibles al plástico de un solo uso cuando sea posible en el caso de los materiales destinados a entrar en contacto con alimentos.

133

Valoración general

1. **Retraso** en la transposición
2. **No añade demasiado** a las medidas y obligaciones derivadas de la Directiva
3. Quedan pendientes los **plásticos de uso agrario**. Quizá en la revisión de la PAC (posible ecoesquema)
4. **Pocas enmiendas** (salvo a impuesto) Cruzada antiplástico VOX
5. **Desarrollo reglamentario**
6. "es posible que muchas de las **posibles restricciones a la competencia puedan provenir de la actividad normativa autonómica**" ([Dictamen Consejo Estado 196/2021](#), al **Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos Contaminados**)

"la existencia de barreras a la entrada en la regulación autonómica puede dañar la **unidad de mercado** y afectar a la competencia en aquellos mercados cuyo ámbito geográfico no coincida estrictamente con el de la comunidad autónoma". Para evitar las restricciones a la competencia en el ámbito de los plásticos se establecen medidas

- prohibición de la distribución gratuita de determinados artículos de plástico,
- sustitución de determinados productos de plástico por otros de material distinto
- prohibición de la introducción en el mercado de determinados productos de plástico
- marcado de algunos artículos previstos en el anexo IV de la norma),
 - **UNIFICÁNDOSE** ciertas medidas adoptadas en distintas regulaciones autonómicas, estableciendo de este modo los requisitos necesarios de aplicación de la norma en todo el Estado, evitando la fragmentación territorial del mercado nacional que pudiera dificultar la competencia efectiva e impedir aprovechar las economías de escala.

-aclarar si incluye o no un residuo altamente contaminante y que supone un porcentaje muy alto del total de residuos generados como son las bolsas de plástico, en aras de la seguridad jurídica de todos los interesados. Doble intervención Real Decreto 293/2018 sobre reducción de consumo de bolsas de plástico incluye la obligación de cobrar un precio por cada bolsa de plástico ligera entregada al consumidor

134

ACTIVIDAD NORMATIVA AUTONÓMICA Y RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA

¿Medidas represivas (Sanciones,
responsabilidad ambiental y restauración?

135

Importantes posibilidades normativas CCAA, estableciendo limitaciones progresivamente más estrictas

STC 100/2020, de 22 de julio de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 1893-2019. Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del **artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.**

Navarra prohibió a partir del 1 de enero de 2020 la **entrega a los consumidores de bolsas de plástico no compostables** (El Estado pospuso esta medida hasta el 1 de enero de 2021).

protección ambiental vs. ordenación de la actividad económica

TC: constitucionalidad del precepto legal

- 1) Las normas en esta materia se localizan en el título competencial del medio ambiente **!POR FIN;**
- 2) la competencia sobre la ordenación de la actividad económica (149.1.13 CE) hay que entenderla de una forma restrictiva, porque de lo contrario se vaciaría de contenido la competencia sectorial de las comunidades autónomas. **!POR FIN;**
- 3) **No se justifica que la medida incida de una forma tan directa o significativa sobre la actividad económica general**, ni provoque una **distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado** que hagan prevalecer este título competencial sobre el de la protección medioambiental.

136



¿Medidas represivas (Sanciones, responsabilidad ambiental)?

RESTAURACIÓN

137



Artículo 116. Reparación del daño e indemnización.

1. Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, **el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario**, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados, **que podrán ser determinados** por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine.

2. En los casos de **daños medioambientales**, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. La metodología de reparación prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena.

SILENCIO SOBRE PRESCRIPCIÓN (30 AÑOS)

Queda pendiente mejorar la regulación de la obligación de reparación y reformular medidas represivas en torno a los residuos plásticos en el mar

- Lagunas importantes
 - DPMM
 - Directiva plásticos 2019
 - EB2030 (Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021)

(además de las sanciones –hasta 100.000 euros arts. 108 y ss. y de la remisión a la responsabilidad ambiental)

GLOBALIDAD O EXTRATERRITORIALIDAD VS. VARIABLE TEMPORAL

Tener en cuenta disposiciones de restauración cuando los daños se ocasionen a bienes de dominio público

PLRSC: Copia el antiguo art. 130 LRJAP y PAC y es contrario al vigente art. 28 2 LRJSP "Será determinado" ...PERO MÁS CORRECTO JURÍDICAMENTE

- Art. 28 2 LRJSP: que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora.

138

CAMBIO DE PARADIGMA DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, A PARTIR DE PLANTEAMIENTOS ÉTICOS, QUE INCORPORAN LA DIMENSIÓN TEMPORAL DEL DAÑO AMBIENTAL, MIRANDO AL PASADO Y ORIENTADA AL FUTURO

- útil para afrontar futuros riesgos
- A partir de una línea del tiempo



139

- CUANDO EL DERECHO LLEGA DEMASIADO TARDE

Tribunales

Se proyecta hacia el pasado

Litigios

Están condenando a pesar de “contaminaciones legales” por vulneración de derechos humanos

Diligencia debida
(Estados y Empresas)

Más allá del cumplimiento de la normativa

140

DERECHO EN CONSTRUCCIÓN

- poco ambiciosa
- no arregla el problema
- necesaria
- beneficios

Prevención
Evitación
Restauración?



Excusas del sector

**subidas de precios
destrucción de empleo en la industria.
IVA encubierto contra plástico**

PLAN DE RECUPERACIÓN POSTCOVID incorpora **850 millones** para la estrategia española de economía circular.



RETOS:

- **ecoinnovación para alargar la vida de los productos**
- **reeducar nuestras pautas de consumo**
- **Evaluación de resultados**

141

¿RETOS DE FUTURO Y CONCLUSIONES?

1. ABOCADA AL DESARROLLO REGLAMENTARIO

- Sobre todo en relación
 - A) al desarrollo de las previsiones de la Directiva plásticos
 - B) a la hora de concretar la responsabilidad ampliada del productor aplicable a los distintos flujos de residuos, especialmente a los de envases, dado que la Directiva (UE) 2018/852 por la que se modifica la Directiva relativa a los envases y residuos de envases sigue pendiente de transposición.
 - C) Delimitación de los aspectos referidos a los costes que en el sistema de responsabilidad ampliada del productor deben asumir los productores, máxime si se tiene en cuenta la posibilidad de incluir entre tales costes los relativos a la recuperación de residuos de la fracción resto o de los procedentes de la limpieza de las vías públicas, evitando que terminen por convertirse en un desincentivo a la recogida separada que el propio proyecto trata de fortalecer e incentivar como clave de bóveda que ha de sostener la mejor aplicación de la jerarquía de residuos.
 - C) Añadiendo al marco regulatorio de la responsabilidad ampliada del productor las exigencias de seguridad jurídica necesarias para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior en el conjunto del Estado.

TS ha reconocido en sentencias recientes que estas medidas afectan a la libre circulación de los productos en todo el territorio, al margen del efecto positivo que también aportan para la correcta gestión de los residuos afectados, por lo que se ha de ser cauteloso en relación con el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA.

142

2. Sienta los principios de la economía circular

a través de la legislación básica en materia de residuos

3. Contribuye a la lucha contra el cambio climático y a proteger el medio marino

En consecuencia, contribuye al cumplimiento de los ODS incluidos en la Agenda 2030 y, en particular, a los objetivos

12 -producción y consumo sostenibles-,

13 -acción por el clima-

y 14 -vida submarina-.

4. Establece medidas proporcionales y eficientes (Dictamen Consejo de Estado 196/2021 de 15 de abril)

- art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del PAC: como uno de los principios de buena regulación que exige que las iniciativas normativas que se propongan deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios"
- art. 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado
- También es un proyecto que contempla obligaciones **eficaces**, en el sentido del art. 103 CE, **partiendo de un enfoque coste-eficiencia**, que "a diferencia del análisis del tipo coste-beneficio (que persigue valorar los costes que conlleva la elaboración de una norma frente a los beneficios que puede suponer), de lo que se trata es de analizar los mejores medios o alternativas para lograr unos fines dados—obligados por el Derecho europeo—.

143

6. Completa aunque no remata la transposición del derecho europeo de residuos

algunas de las directivas que, junto a la citada Directiva (UE) 2018/851, formaban parte del llamado "Paquete de residuos", habían sido ya transpuestas

➔ Directiva (UE) 2018/850, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al **vertido de residuos**.

➔ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero,

Directiva (UE) 2018/849, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las **pilas y acumuladores** y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de **aparatos eléctricos y electrónicos**.

Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, y el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos,

- Habría sido más adecuado proceder primero a transponer la directiva más general -la Directiva 2018/851 que ahora se incorpora, y que requiere una norma de rango legal-, llevando a cabo luego la transposición del resto, por lo que será necesaria la adecuación de dichas normas reglamentarias a la Ley.

7. QUEDA PENDIENTE: la transposición de la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

144



Queda pendiente mejorar la regulación de la obligación de reparación y reformular medidas represivas en torno a los residuos plásticos en el mar (además de las sanciones y de la remisión a la responsabilidad ambiental)

- Lagunas importantes
 - DPMM
 - Directiva plásticos 2019
 - EB2030 (Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021)

GLOBALIDAD O EXTRATERRITORIALIDAD VS. VARIABLE TEMPORAL

Tener en cuenta disposiciones de restauración cuando los daños se ocasionen a bienes de dominio público

Copia el antiguo art. 130 LRJAP y PAC y es contrario al vigente art. 28 2 LRJSP “Será determinado”

Art. 116 Proyecto.

1. Sin perjuicio de la sanción que se pudiera imponer, el infractor quedará obligado a la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como a la indemnización de los daños y perjuicios causados, que ...”.

2. En los casos de daños medioambientales, el infractor estará obligado a la reparación en los términos de la Ley 26/2007, de 23 de octubre. La metodología de reparación prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, podrá aplicarse también en los demás supuestos de reparación de daños en los términos previstos en su Disposición adicional novena.

145

CONSECUENCIAS DE LA ANULACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

***La anulación de la reforma del reglamento de costas
por el TS: comentario
a la sentencia***

146

STS 150/2024, de 31 de enero

PONENTE: WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Recurso contencioso-administrativo nº 911/2022

interpuesto por la "Plataforma de Afectados por el Deslinde de Costa Formentera" contra el **Real Decreto 668/2022**, de 1 de agosto, por el que se **modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre**

FALLO: anula el Reglamento de 2022 por **omisión del trámite de consulta previa**

Cuestiones formales

Consulta previa

Cuestiones de fondo

Deslindes y concesiones de ocupación

147

REAL DECRETO 876/2014, DE 10 DE OCTUBRE

148

Disposición transitoria vigesimosexta. Ocupaciones existentes procedentes de títulos extinguidos o en tramitación.

1. Los ocupantes de terrenos de dominio público marítimo-terrestre destinados a las actividades o instalaciones a las que se refiere el artículo 61.2 de este reglamento, **cuya concesión se hubiera extinguido por el vencimiento del plazo para el que se hubiera otorgado, o estuviera en tramitación**, que a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, **mantuvieran su actividad o instalación abierta**, **tendrán PREFERENCIA para obtener la correspondiente concesión siempre que la soliciten en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este reglamento.**

Recurso contencioso
administrativo
-particular-

STS 1646/2016 de 5 de julio
Jose Juan Suay Rincón

Artículo 61. Ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

1. Únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (artículo 32.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).
2. Las actividades o instalaciones a que se refiere el apartado anterior son:
 - a) Las que desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.
 - b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.
3. En todo caso la ocupación deberá ser la mínima posible.

149

STS 1646/2016

- DT 26: se reconoce ese **derecho de preferencia** en el otorgamiento de concesiones a quienes, cuando entró en vigor la Ley de Costas de 2013, tuvieran su actividad o instalación abierta

vulnera los principios de **igualdad de trato**, **proporcionalidad** y **jerarquía normativa** por "beneficiar" a quienes tuvieran chiringuito abierto

No resulta proporcionada "la preferencia es absoluta y sin matices". Falta justificación objetiva y razonable

Confiere a los actuales ocupantes "una posición de ventaja incompatible con el principio de igualdad de trato".

La LC no respalda el reconocimiento del derecho de preferencia, por lo que al no existir cobertura normativa dicha disposición trasciende de lo legalmente previsto, incurriendo en un vicio de "ultra vires". Se excede respecto del cometido propio que tiene asignado todo reglamento, en tanto que no limita su función a servir del complemento normativo indispensable para que las previsiones legales que desarrolla puedan llevarse a efecto y resultar operativas

Prórroga encubierta de los ocupantes "de hecho"

150

"al no establecer factor o criterio alguno que venga a acotar los términos en que la preferencia pudiera hacerse valer y consentir por tanto a partir de tal grado de indeterminación que pueda venir a prevalecer aquella de modo absoluto e irresistible, convirtiendo a quienes no ostentan otra posición que la de meros precaristas en auténticos concesionarios, la disposición transitoria vigésimo sexta impugnada aparece desprovista de la **justificación objetiva y razonable** que le es exigible y desatiende, en suma, las exigencias dimanantes de los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

Y añade

"**Máxime**, además, **cuando** como resultado de las nuevas disposiciones legales (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y usos sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas), **se han ampliado a setenta y cinco años los plazos máximos de duración de las concesiones** (artículo 66.2 de la Ley de Costas , en su nueva redacción dada por el artículo 1.21 de la antedicha Ley 2/2013), **así como los del otorgamiento de las prórrogas correspondientes** (artículo 2.3 de la Ley 2/2013).

El legislador ya se ha pronunciado y el Reglamento se excede

Se anula la DT 26

151

FJ OCTAVO.-OCTAVO.- Tratándose de una impugnación instrumentada por la vía legalmente prevista en nuestra Ley Jurisdiccional del recurso directo contra reglamentos (artículos 26 y 26), no procede en el marco de este recurso sino formular el pronunciamiento anulatorio que resulta de los fundamentos precedentes.

Esto es, **no cabe acceder a lo que asimismo se interesa en la demanda, la nulidad de cuantas prórrogas hayan sido concedidas en aplicación de la disposición transitoria recurrida**, en unos términos absolutamente vagos e imprecisos; máxime cuando tampoco se ha recabado con anterioridad la adopción de medidas cautelares, a cuyo socaire podrían acaso haberse llegado a concretar los términos de la indicada solicitud.

152

REAL DECRETO 668/2022, DE 1 DE AGOSTO

153

REAL DECRETO 668/2022, DE 1 DE AGOSTO

- **FINALIDAD (EM): incorporar al originario RGC la última normativa nacional, comunitaria e internacional sobre el Cambio Climático**, habida cuenta que " *El dominio público marítimo-terrestre y, en particular, la ribera del mar, es especialmente sensible a la subida del nivel medio del mar vinculada al cambio climático. La exposición de la población y de los bienes a riesgos costeros se incrementa cada vez más y se prevé que esa tendencia continúe...*"

Prohibición de establecer
chiringuitos de más de una planta

Restringe la posibilidad de conceder prórrogas para ocupar la primera línea de costa con viviendas y otras construcciones (75 años desde 1988 y no desde la solicitud de prórroga)

Elimina la distinción entre los distintos tipos de dunas y las incluye en la delimitación de la playa

Modifica los procedimientos de deslinde, al introducir como riesgo relevante expresamente el Cambio climático y la subida del nivel del mar

Prohibición de sótanos en los chiringuitos

Para calcular los plazos de duración de las concesiones y sus prórrogas obliga a tener en cuenta el impacto de la actividad sobre los ecosistemas y los efectos del cambio climático

Reviviscencia del Real Decreto en su versión anterior a la reforma de 2022 (2014 con modificaciones 2015/6/7)



154

CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL DPMT

Concreción de la mejor evidencia científica ??

2022. Variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje desde que existan registros de boyas o satélites o datos oceanográficos o meteorológicos. Para calcular el alcance de un temporal, se utilizarán las **máximas olas registradas o calculadas con esos datos**

2022. Para garantizar la estabilidad de las playas y la defensa de la costa, no resulta necesaria la distinción entre determinados tipos de dunas. **La amenaza para la segunda mitad de este siglo es tan grave que todas las dunas pueden necesarias a excepción únicamente de las que hubieran quedado aisladas «tierra dentro o colgadas sobre una costa rocosa»** según se establece en la modificación del artículo 4.c. Las dunas forman parte de la playa, son necesarias para su defensa y representan una reserva de arena para su regeneración natural. Además, son elementos del paisaje de enorme valor ecológico y poseen una importante riqueza de fauna y flora. Si los cordones dunares son ocupados, dejan de formar parte del sistema costero y la playa pierde una de sus fuentes de alimentación natural.

2014. Límite alcanzado **al menos en cinco ocasiones, salvo mejor evidencia científica** que demuestre la necesidad de utilizar otro criterio

2014. Dunas: son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa

- dunas en desarrollo, desplazamiento o evolución por acción del mar o viento.
- dunas primarias y secundarias hasta su borde interior

NO: dunas relictas o estabilizadas (salvo que la mejor evidencia científica demuestre que son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa)

155

- ▶ Por otra parte, **frente a eventos extremos, si la playa se ha ocupado, se elimina su capacidad de absorción de la energía del oleaje, dificultando su recuperación una vez superado el evento.**
- ▶ En este sentido, se modifican los artículos 68 y 69 en relación con las ocupaciones de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas en playas, **que deben ser de una sola planta y sin sótano**, para minimizar el impacto sobre un sistema dinámico y frágil, así como para no comprometer la resiliencia de los bienes de dominio público frente al cambio climático y la erosión. También a esta motivación **responde la eliminación, en el artículo 74, de la locución «en defecto de planeamiento» puesto que las normas generales para la ocupación de las playas son aplicables exista o no planeamiento.**

156

CONSECUENCIAS DE LA ANULACIÓN

- Revisar cada expediente de ordenación y recuperación del DPMT en tramitación?
- Revisar los deslindes aprobados con aplicación de los criterios tipificados por la Reforma de 2022 (casas, hoteles, restaurantes, paseos marítimos ...)?

Circunstancias a tener en cuenta



Aplicación directa del Derecho comunitario

Aplicación directa de la LCCTE

El Ministerio puede utilizar los criterios que se han eliminado y estos pueden y a veces "deben" ser avalados por la AN y por el TS



¿Por qué? Porque responden/o pueden responder a la mejor evidencia científica (y eso se dice en el texto de 2014)

Discrecionalidad técnica

Importancia de la Ciencia

157

- **Artículo 20 LCCTE. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre.**
- 1. La planificación y gestión del medio marino se orientarán al incremento de su resiliencia a los efectos del cambio climático.
- 2. **La planificación y gestión de la costa** deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la **Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático**, elaborada en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de modificación de la LC, **y perseguirá los siguientes objetivos:**
 - a) Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática.
 - b) Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española.
- 3. Con el fin de garantizar una adecuada adaptación de la costa a los efectos del cambio climático, **la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre y sus prórrogas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el título III de la LC y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 ter de dicha ley.**
- A estos efectos, también se estará a lo previsto en otra normativa aplicable, así como en convenios internacionales que contengan regulación relativa a la costa y al mar y a la conservación y uso sostenible del dominio público marítimo-terrestre, **teniéndose en cuenta factores como el estado y evolución de los ecosistemas, las condiciones hidromorfológicas, climáticas y de dinámica costera; así como la presión acumulada de los diferentes usos que soporta cada tramo de costa.**
- 4. **Los plazos de duración de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre se computarán desde su otorgamiento e incluirán todas sus prórrogas, de ser estas posibles, sin superar los plazos máximos establecidos en la LC y en la LPAP, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que se dicten tras la entrada en vigor de esta ley en incumplimiento de lo previsto en este artículo.**

Criterios obligatorios (Ciencia)

Limita la duración de las concesiones y sus prórrogas

158

STS 796/2023 (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 6 de marzo de 2023,

- sobre la conformidad a derecho de la prórroga de la concesión de DPMT de la que es titular ENCE. El TS ha concluido que las **concesiones sobre el DPMT que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, que se acogieron al derecho reconocido en la Ley 2/2013, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en que le fueran concedida dicha prórroga**, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterioridad a la LC, pero con la limitación de que tales prórrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determinen los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente. Dicha prórroga, conforme a lo establecido en la Ley 2/2013, queda limitada, en todo caso, al mencionado plazo computado desde la fecha que fue otorgada

La reinterpretación que hace el TS del régimen de las prórrogas derivado de la Ley 2/2013, SORPRENDE.

Porque el TC, en la STC 233/2015 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 2/2013, para descartar la contravención de la integridad del dominio público y los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, señala, refiriéndose al nuevo régimen de prórrogas, que *“sólo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (art. 32.1 LC)*, lo cual, a mi juicio, parecía descartar su aplicación a otro tipo de instalaciones.

159

- Por otra parte, **después de conocer este fallo del TS, el TJUE, en su reciente Sentencia (Sala Tercera), de 20 de abril de 2023 asunto C-348/22**, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el *Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia*, se pronuncia sobre el carácter incondicional y suficientemente preciso de la obligación de los Estados miembros de aplicar un procedimiento de selección imparcial y transparente entre los posibles candidatos de concesiones de DPMT, sosteniendo la **prohibición de renovar automáticamente una autorización concedida para una determinada actividad, por lo que la prórroga de las concesiones tal y como está configurada por la LC contraviene la Directiva 2006/123/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, o “Termita Bolkestein”, en palabras de NOGUEIRA LÓPEZ.

160

- ▶ En efecto, **una eventual normativa nacional que establezca la prórroga automática de concesiones de ocupación del dominio público marítimo terrestre sin más, esto es, sin garantizar la concurrencia, entiende el Tribunal que es contraria a Derecho europeo.** En su opinión, pues, el artículo 12, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123/CE debe interpretarse en el sentido de que la concurrencia no resulta únicamente aplicable a las concesiones de ocupación del dominio público marítimo que presenten un interés transfronterizo, afirmando la obligación de los Estados miembros de aplicar también a la prórroga de las concesiones un procedimiento de selección imparcial y transparente entre los posibles candidatos y la prohibición de renovar automáticamente una autorización concedida para una determinada actividad.
- ▶ Asimismo, en la medida en que la Directiva en este extremo enuncia esta obligación de los Estados miembros de manera incondicional y suficientemente precisa, **tiene efecto directo y es en consecuencia directamente aplicable en virtud del principio de primacía del Derecho europeo.** por lo que existe el deber de los Tribunales nacionales, así como de las AAPP de inaplicar las disposiciones nacionales contrarias.

161

En contra de lo que ha sostenido la STS de 6 de marzo de 2023, la aplicación del régimen que deriva del art. 32 de la LC a la prórroga extraordinaria del art. 2 de la Ley 2/2013 es contraria a la Directiva 2006/123/CE, lo cual podría justificar una **cuestión prejudicial** en este sentido, a pesar de los claros términos de la STJUE de 20 de abril de 2023 asunto C-348/22. En consecuencia, esta STJUE constituye un verdadero revulsivo y supone que la renovación de la concesión de ENCE, declarada conforme a derecho por el TS, es contraria a Derecho comunitario, por lo que, en puridad, lo que procedería sería su revocación por motivos de legalidad comunitaria. Otra cosa es que, en puridad, aun garantizándose la concurrencia, no alcancamos a imaginar que cambiara el concesionario titular de la explotación.

Asimismo, **podría pensarse en la posibilidad de plantear un nuevo recurso de inconstitucionalidad** para precisar si el art. 2 de la Ley 2/2013 está haciendo referencia sólo a las concesiones compensatorias de la disp. trans. primera, **que es lo que se deducía de la STC 233/2015, o también a las que contempla la disp. trans. cuarta** como afirma la STS de 6 de marzo de 2023,

- además de por afectar a usos incompatibles con el DPMT,

- por el impacto sobre estos ecosistemas tan delicados (a pesar de existir un informe autonómico favorable a la prórroga), que puede hacer irreversible el daño causado al DPMT *"impidiendo su conservación y la sostenibilidad de su uso o generando enormes costes a largo plazo en su rehabilitación o restauración"*, como sostiene el Voto Particular a esta STS formulado por la Magistrada ÁNGELES HUET DE SANDE.

Asimismo, debe señalarse que **la prórroga de estas concesiones va a dificultar o encarecer la elección de las franjas del litoral afectadas por construcciones de este tipo como candidatas a la restauración en el futuro Plan de restauración** a aprobar en cumplimiento del art. 11 del futuro Reglamento de restauración de la naturaleza Vid. En este sentido el Dictamen el Consejo de Estado nº705/2014, sobre el proyecto de Reglamento General de Costas de 2014, que dio lugar al Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre.

162



► STS 150/2024

163

Pretensión recurrente (contencioso contra Reglamento de 2022)

Plataforma de afectados por el deslinde de la costa Formentera

- Anulación del Real Decreto 668/2022
- Subsidiariamente, declare disconformes a derecho y anule los siguientes apartados del Artículo Único de la resolución recurrida , que modifica el RGC aprobado por Decreto 876/2014, de 10 de octubre
 - apartado 2, por el que se modifica el art. 3.4
 - apartado 3, por el que se modifica el art. 4
 - apartado 2, por el que se modifica el art. 27.1 y 27.2
 - apartado 17, por el que se modifica el art. 135
 - apartado 19, por el que se modifica el art. 172
 - apartado 28, por el que se modifica la Disposición Adicional Quinta, punto 1

164

Motivos de impugnación.-

- ▶ **VICIOS PROCEDIMENTALES:** se han omitido trámites esenciales (consulta previa)
- ▶ **VICIOS MATERIALES:** no se limita al desarrollo LC. Modifica aspectos reservados a ley

- Definición dpmt
- Criterios para su determinación
- Duración de concesiones



TS procede al examen de los motivos referidos a vicios de procedimiento que, de estimarse, comportarían acceder a la pretensión accionada con carácter principal de declarar la nulidad del RD,



(si se acogiera alguna de las mencionadas causas de nulidad serían innecesario el examen de los restantes motivos aducidos en contra de la legalidad de la disposición general impugnada)

- ▶ El primero de los vicios de procedimiento de los que se aducen en la demanda está referido a la ausencia de **trámite de consulta previa** a que se refieren los artículos 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y 26 de la Ley del Gobierno (en adelante, LG).

165

▶ CONSULTA PREVIA (art. 133.1 LPAC)

Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

1. Con **carácter previo** a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se **recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones** más representativas potencialmente afectados por la **futura norma** acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Los objetivos de la norma.
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de **dar audiencia a los ciudadanos** afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse **directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones** reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto

Opinión

Audiencia

166

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse **de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión**, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá **PRESCINDIRSE de los trámites de consulta, audiencia e información públicas** previstos en este artículo en el caso de **normas presupuestarias u organizativas** de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, **o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen**.

Cuando la propuesta normativa 1) **no tenga un impacto significativo en la actividad económica**, 2) **no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o 3) regule aspectos parciales de una materia**, **podrá omitirse la consulta pública** regulada en el apartado primero.

Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la **tramitación urgente** de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016.
Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat diversos preceptos de la LPAC (39/2015)

El artículo 133 regula específicamente dos consultas **con el fin de proporcionar a los destinatarios de la iniciativa la «posibilidad de emitir su opinión»**, previo acceso a «los documentos necesarios», que serán «claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia» (apartado tercero).

Las excepciones reguladas en el precepto que se mencionan en el párrafo segundo, **no tienen naturaleza de norma básica**, por lo que solo "se aplican en el ámbito estatal."

De especial interés serán también los dictámenes que los sustentan: el número 23/2015, de 17 de diciembre de 2015, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña; y el 266/2016, de 9 de septiembre de 2016, del Consejo Consultivo de Canarias.

167

CONSULTA PREVIA (NATURALEZA JURÍDICA)

Trámite inspirado por **el principio de participación ciudadana** en los asuntos públicos del art. 9.2 de la CE y, aún más, por el específico principio de participación administrativa del art. 105.a)

Derivado de la institución jurídica de la consulta popular no referendaria sobre un asunto de interés público. Se articulan así voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral (CESAR CIERCO)

Se busca **tomar el pulso de la opinión pública** y hacerlo, como ya se indicó, en los primeros compases de la gestación de la norma (CESAR CIERCO)

Conocer la vertiente civil del interés general que pretende atender (CESAR CIERCO)

"Civilización" del poder reglamentario (CESAR CIERCO)

168

1. Se revela como una **fórmula que contribuye a reducir la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria**, introduciendo elementos de participación ad extra, de los ciudadanos y de las organizaciones en las que se integran, en una fase eminentemente –hasta ahora– unilateral del procedimiento reglamentario
2. **Colaboración privada en la determinación del interés general** que exige el ejercicio de la potestad reglamentaria, restando protagonismo y discrecionalidad en el probablemente mayor dominio de la Administración pública: el reglamento.
3. **Nuevo límite de la potestad reglamentaria**

Potestad reglamentaria

¿COGOBERNANZA?

la participación del ciudadano **no ya en defensa de sus derechos e intereses, sino en la DETERMINACIÓN DEL INTERÉS GENERAL** que promueve el ejercicio de la potestad, la causa de la futura norma jurídica (CESAR CIERCO)

adecuación a los **principios de la buena regulación** (necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y eficiencia)

169

Bondades DE LA CONSULTA PREVIA

- ▶ “La redacción de un **texto escrito del proyecto de norma priva de una parte importante de su utilidad a todos los trámites participativos ulteriores**, ya sean informes internos, de otros departamentos o Administraciones, o las alegaciones de las entidades representativas que preveía la anterior redacción del art. 24 de la Ley del Gobierno. Redactado un texto cualquiera, su contenido adquiere naturalmente una extraordinaria rigidez, de manera que los citados trámites participativos solo permiten, de hecho, modificar levemente su redacción (o, en el peor de los casos, abortar definitivamente el procedimiento). Es capital, por ello, que el contenido material de la norma no venga prejuzgado por redacción alguna, sino que deba llegar a redactarse en base a las informaciones y pareceres que se obtengan a través de la consulta pública a que nos referimos: consulta cuyo objeto, descrito en los cuatro apartados que antes transcribimos, es realmente impecable” **SANTAMARÍA PASTOR**
- ▶ Utilizar un instrumento la contribución de la sociedad en orden a una **mejor definición del interés público** **CESAR CIERCO**

desmesura disfuncional o superfluidad recabar la opinión de los ciudadanos **cuando todas las opciones están aún abiertas.**

¿Lo están cuando se traspone derecho europeo?

¿Lo está cuando el Reglamento se adapta a una Ley previa?

170

BIBLIOGRAFÍA

- ▶ **IVÁN RODRÍGUEZ FLORIDO**, “Interpretación jurisprudencial de la consulta pública, previa en la aprobación de disposiciones de carácter general”, *RAP*, núm. 221, 2023, pp. 184-206
- ▶ **CÉSAR CIERCO SEIRA y ANTONIO ROPERO VILARÓ** La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias, *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, 2017, pp. 93-129
- ▶ **LUIS MANENT ALONSO**, La consulta pública previa en la jurisprudencia contencioso-administrativa en la doctrina legal de los consejos consultivos, *La función consultiva en la Comunitat ValencianaXXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu* coord. por Margarita Soler, 2021, pp. . 269-306
- ▶ **ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR** “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, en *REDA*, núm. 175, 2016,

171

Excepciones a la CONSULTA PREVIA (sistematización CESAR CIERCO)

A. Lo presupuestario y lo organizativo y “razones graves de interés público” supuestos en los que se considera que la savia participativa adquiere una virtualidad menor toda vez que se trata de materias en las que no sobresale especialmente el interés participativo. De ahí que la activación de la excepción no afecte únicamente a la consulta previa, sino que sea dado proyectarla asimismo sobre los trámites de audiencia e información pública.

el interés participativo baja de grado

B. Listado de nuevo cuño en el que se recogen excepciones aplicables únicamente, a la consulta pública. Así, reza el art. 133.4 en su párrafo segundo: “Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero”.

172

► CONSULTA PREVIA (art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno)

Artículo 26. Procedimiento de elaboración de NORMAS CON RANGO DE LEY Y REGLAMENTOS.

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.
2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

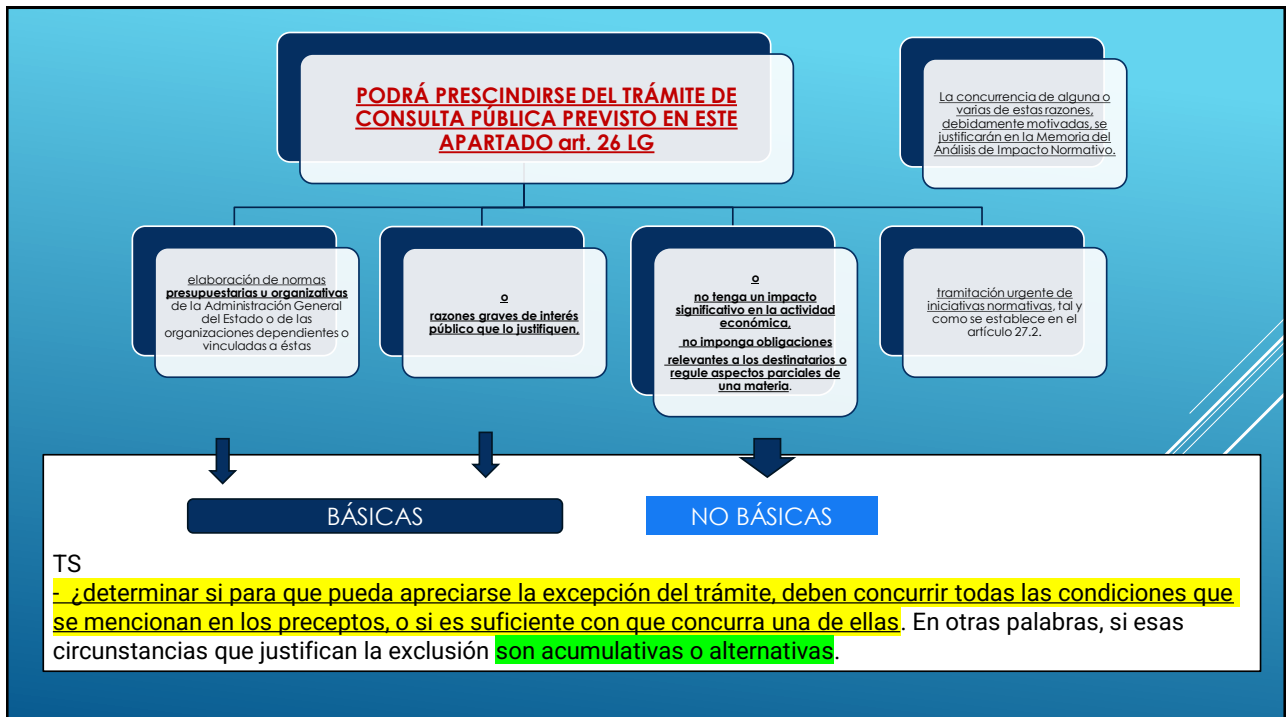
La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

LG incluía (artículo 24), en el que se incluía la exigencia solo de un **trámite de audiencia** (apartado 1º.c) que podía omitirse (apartado 1º.e) en aquellos supuestos en que se tratase de "disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente Ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella."

Junta en un mismo párrafo las excepciones

Aquí es donde surge el problema. Yuxtaposición de las básicas

173



174

INTERPRETACIÓN JURISRUDENCIAL ARTS. 133 LPAC Y 26 LG

- ▶ **STS 1182/2022**, de 22 de septiembre, acoge su argumentación en favor de una **ACUMULACIÓN** de las circunstancias que se contemplan en ambos preceptos para excluir la exigencia del trámite de consulta pública. : Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ (sección cuarta)
 - ▶ impugnación del Real Decreto 855/2021 por el que se modifica el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), aprobado por Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre; que se consideraba nulo de pleno derecho por haber omitido el trámite de consulta pública al considera la Admón que, por tratarse de una cuestión organizativa estaba excluido este trámite y así se declaró expresamente (se trataba de la ampliación del objeto social del SEPES a la rehabilitación)

necesaria concurrencia acumulativa de las circunstancias que se mencionan en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, en términos similares a las del artículo 133 de la LPAC.

- "prescindir del trámite de consulta pública y de audiencia constituye una excepción a la regla general y, en cuanto tal, debe encontrar una base sólida en alguna previsión legal, que en ningún caso podrá interpretarse extensivamente."
 - "condición necesaria para prescindir legítimamente del trámite de consulta pública es, según la norma legal transcrita, que se trate de "normas presupuestarias u organizativas" de la Administración General del Estado. Además, debe cumplirse una segunda condición: que la norma organizativa o presupuestaria no tenga impacto significativo en la actividad económica, que no imponga obligaciones relevantes a terceros, etc. Ello significa que **deben darse dos condiciones cumulativamente, que una de ellas es, en todo caso, que la norma reglamentaria a elaborar sea de índole organizativa o presupuestaria**. Si esta primera condición no se cumple, de nada sirve razonar sobre esas otras posibles circunstancias contempladas en el art. 26.2 de la Ley del Gobierno, sencillamente porque son un requisito añadido al **requisito insoslayable** de que la norma a elaborar sea presupuestaria u organizativa. En pocas palabras, el art. 26.2 de la Ley del Gobierno no permite prescindir del trámite de consulta pública para la elaboración de disposiciones generales que, por su objeto, quedan fuera del ámbito presupuestario y organizativo.

175

Argumentos TS

- ▶ En el art. 133.4 LPAC no resulta **tan diáfano** que las dos condiciones arriba examinadas deben concurrir cumulativamente, pues **no se desprende inequívocamente** que esas condiciones sean alternativas;
- ▶ segunda, porque, tratándose de la elaboración de un Real Decreto -cuya aprobación corresponde al Consejo de Ministros- **la Ley del Gobierno es *lex specialis*** con respecto a la Ley de Procedimiento Administrativo Común;
- ▶ y tercera, porque la omisión del trámite de consulta pública y de audiencia, en cuanto excepción a la regla general, **debe ser interpretada restrictivamente.**"

Sí se desprende inequívocamente

Incluso del propio art. 26, que nada añade, sino que yuxtapone

Las causas son taxativas y alternativas
 Después cabe la interpretación restrictiva, eso sí, de cada una de ellas. Donde dice "o", no debemos interpretar que se dice "y".

176

RECURRENTE

- ▶ Concurre NULIDAD: artículo 47.2º de la LPACAP, *también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.*
- ▶ vulnera el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, *las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán... c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos.*
- ▶ **sostiene la exigencia de acumulación** de las circunstancias previstas en ambos preceptos (art.s 133 LPAC y 26 LG)

ABOGADO DEL ESTADO

- ▶ **Los referidos preceptos autorizan a prescindir del trámite de consulta pública en determinados supuestos** y que en la MAIN (Memoria de Análisis de Impacto Normativo) se justifica la improcedencia de dicho trámite, dado que el RD se limitaba a una modificación parcial del originario RGC, que es uno de los supuestos que autorizan a prescindir del trámite de consulta.
 - ▶ Regule aspectos parciales de una materia

CONSEJO DE ESTADO



177



▶ OTRA
JUSRISPRUDENCIA
SOBRE EL ASUNTO

178

- STS 108/2023, de 31 de enero. recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona para casar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 1945/2021.

interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es

¿«determinar si en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales, ha de observarse el trámite previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, y de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª del mismo texto legal, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender el cauce previsto en los artículos 15 a 19 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del artículo 133, si se está ante un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no».

El Tribunal Supremo concluye que el artículo 17 TRLHL que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales, **constituye legislación especial por razón de materia**, hecho por el que, siguiendo la Disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley 39/2015, **no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública recogido en el artículo 133.1** de la Ley 39/2015, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el artículo 17 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia.

1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.
2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:
 - a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
 - b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.
 - c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.
 - d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.

CONCLUSIÓN: el TS, a pesar de su carácter preceptivo y básico, entiende que la regulación sectorial desplaza los requerimientos del PAC (sin comprobar si la normativa especial contempla o no un trámite similar)

Actuaciones comprende la potestad reglamentaria local?



Interpretación forzada y extensiva

179

- STS 1453/2023, de 16 de noviembre

¿si en la elaboración de las **ordenanzas locales** reguladoras de **prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias**, ha de **observarse** el **trámite** previsto en el **artículo 133.1** de la **LPAC**, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender al procedimiento previsto en el **artículo 49** de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del **artículo 133**, si se está ante un **defecto formal insubsanable** constitutivo de nulidad de pleno derecho o no.

El TS declara por tanto que la **consulta previa** a la que se refiere el **artículo 133** de la **LPAC**, **es obligatoria respecto de las ordenanzas locales** que, como las reguladoras de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, no afecten a materias de la **Disposición Adicional primera** de la **LPAC**, **salvo que pueda prescindirse** de dicho trámite por causas legalmente previstas y que a efectos de una ordenanza local, son **causas** legalmente previstas para prescindir del trámite de consulta previa, las contenidas en el primer párrafo del **apartado cuarto del artículo 133 de la LPAC**, al tener carácter de **legislación básica** y, en su caso, las que establezca la correspondiente legislación autonómica.

normas presupuestarias u organizativas

o

cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

180

► STS 133/2023, de 6 de febrero,

¿Se aplica la consulta pública previa a los **instrumentos de ordenación territorial y urbanística**?

no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Lpacap para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica (Quedarían excepcionados en Disp. Adic).

► STS 213/2023, de 21 de febrero,

se impugnaba también una **disposición reglamentaria de reforma de otro reglamento anterior** (Real Decreto 268/2022 por el que se reformaba el Reglamento Penitenciario) en el que **se rechazó la petición de nulidad precisamente por la omisión el trámite de consulta pública**, por considerar que concurría un supuesto de exclusión, conforme a los mencionados preceptos; pero por considerar que ninguno de dichos supuestos de exclusión concurría, admitiéndose que son criterios **alternativos** ("... la MAIN ha justificado suficientemente que concurren tres de las circunstancias que de conformidad..."),

181



182

FJ 3. STS 150/2024. Contenido de los artículos 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 26 de la Ley del Gobierno .

Recuerda el TS

- la importancia de la participación ciudadana en la aprobación de normas reglamentarias,
- y el mandato de la Ley sobre Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno para que articulen la intervención de los ciudadanos en la aprobación de disposiciones reglamentarias, exigencia que dejado ser un PRINCIPIO para convertirse en un DEBER y un DERECHO

MERO PRINCIPIO INSPIRADOR



DEBER DE LAS ADMINISTRACIONES y
DERECHO DE LA CIUDADANIA.

183

- ▶ Lo expuesto comporta que, como se declaró en la sentencia 1182/2022 (SEPES – sección cuarta-) antes reseñada, **para el supuesto de normas reglamentarias de la AGE, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública,**
- ▶ han de concurrir las circunstancias **ACUMULADAS** de que se trate de normas presupuestarias u organizativas
- ▶ y, además de esas específicas normas reglamentarias, que concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos PARCIALES de una materia.



184

VOTO PARTICULAR (Sección quinta)

que emiten los Excmos. Sres. Magistrados D.^a Ángeles Huet de Sande y D. Ángel Arozamena Laso.

- No es ésta sin embargo la interpretación que ha sostenido siempre esta Sala ya que existen algunos precedentes en los que, efectuando una interpretación conjunta del art. 26.2 de la Ley del Gobierno y del art. 133.4 de la Ley 39/2015, **hemos entendido que la relación de circunstancias que se reflejan en ambos receptos y que permiten prescindir del trámite de consulta pública previa en la elaboración de reglamentos del Gobierno son alternativas y no cumulativas.**

STS 213/2023, DE 21 DE FEBRERO, REC. 579/2022

STS 919/2022, DE 5 DE JULIO, REC. 238/2021

STS 1453/2023, de 16 de noviembre,

STS 1650/2022, de 14 de diciembre,

STS 108/2023, de 31 de enero

- SSTs en relación con **normas reglamentarias no emanadas del Gobierno** a las que, por tanto, no resultaba de aplicación la Ley del Gobierno, pero sí, la Ley 39/2015, en los términos fijados por la STC 55/2018,

"sólo aplicable en el ámbito estatal, sin que el citado párrafo segundo del apartado 4 resulte de aplicación a las disposiciones reglamentarias autonómicas ni locales".

185

Fundamentos que avalan el carácter ALTERNATIVO

1. La claridad de los términos utilizados en la redacción del art. 133.4 de la Ley 39/2015, en su literalidad, con el uso de la **disyuntiva** que se contempla ya en su párrafo primero - precepto de carácter básico-, dificulta una interpretación que no aluda a la alternatividad de las excepciones que en él se describen.
2. **No parece que, por ejemplo, una norma organizativa, destinada a surtir efectos exclusivamente *ad intra*, necesite cumulativamente de ningún otro requisito para hacer innecesario el trámite de consulta pública previa.**
3. También **parece aludir a la alternatividad de las excepciones -y así se destaca en la STS 919/2022-, el art. 2.1.i. 1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), norma dictada por el Gobierno en desarrollo del art. 26.2 de la Ley 50/1997, al establecer que "En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre".**
4. El carácter alternativo de las excepciones descritas en el art. 133.4 LPACAP y en el art. 26.2 LG sido **la tónica general en la interpretación de ambos preceptos por la doctrina científica, así como la que implícitamente se desprende del dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma llevada a cabo por las Leyes 39/2015 y 40/2015 (dictámenes nº 274 y 275/2015), así como de los emitidos en general por dicho alto órgano consultivo sobre normas reglamentarias, pronunciamientos en los que no se aborda expresamente esta cuestión al darse la alternatividad por supuesta.**
5. En materia de procedimiento **difícilmente pueda calificarse de ley especial la Ley del Gobierno**, más bien, como antes advertimos, **el propósito explícito de su reforma a este respecto es precisamente el contrario, el de acomodarla a los principios establecidos en la Ley 39/2015.**

186

6. Además, sostener una interpretación distinta de ambos preceptos en orden al carácter cumulativo o alternativo de las excepciones que en ellos se contemplan al trámite de consulta pública conduce a una **situación paradójica**. Como antes explicamos, de conformidad con la STC 55/2018, el art. 133.4 es aplicable a la Administración del Estado y, por tanto, al Gobierno, en su párrafo primero, con carácter básico, pero directamente en su párrafo segundo, y no parece encontrar justificación que el régimen de las excepciones al trámite, sin justificación aparente, se altere para este último en la modificación llevada a cabo, al mismo tiempo, en su ley reguladora por la Ley 40/2015.

7. Ante la clara dicción literal de los términos en que se expresa el art. 133.4 de la Ley 39/2015, y tan explícito propósito homogeneizador de ambas regulaciones, simultaneadas en el tiempo, expresado por el legislador precisamente en la norma que tiene en cuenta la singularidad del Gobierno en su ejercicio de la potestad reglamentaria, se nos antoja **harto difícil o, incluso, artificioso** proporcionar al trámite de consulta previa regulado en el art. 26.2 de la Ley del Gobierno una interpretación distinta de la que con toda naturalidad deriva del art. 133.4 de la Ley 39/2015, esto es, la del carácter alternativo y no cumulativo de las excepciones al trámite de consulta pública previa.

187

Otros argumentos en contra de la STS 150/2024

- ▶ El **Dictamen del Consejo de Estado 769/2022, de 21 de julio de 2022**, emitido en el procedimiento de elaboración del Real Decreto **668/2022** informó favorablemente la justificación de la exclusión, por tratarse de Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, remitido con carácter urgente.
- ▶ La tramitación de la norma ha sido, en términos generales, conforme con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin perjuicio de lo que luego se dirá a propósito de la memoria del análisis de impacto normativo. Si bien es cierto que se ha prescindido del trámite de consulta pública previa, ello se justifica de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, **por cuanto el proyecto contempla modificaciones puntuales del RGC. Se ha practicado el trámite de audiencia e información pública, de acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, mediante publicación en la página web del Ministerio. De esta manera, se ha cumplido lo establecido en 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. También se ha consultado a las comunidades autónomas, cuyas principales observaciones han sido valoradas en la memoria

188

Vid. los más recientes Dictámenes del Consejo de Estado en el mismo sentido (incluso posteriores a la STS 150/2024)

- **Dictamen Consejo de Estado: 204/2024, de 29 de febrero** sobre Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el anexo III del Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, por el que se desarrolla la reglamentación comunitaria en materia de etiquetado, presentación e identificación de determinados productos vitivinícolas. En lo que hace a la tramitación, la única duda que cabe plantear respecto al seguimiento de los trámites previstos en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno es la relativa a la omisión del trámite de consulta previa. **El Consejo de Estado no desconoce que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en este asunto no es pacífica. En este contexto, se considera procedente mantener la doctrina hasta ahora recogida en sus dictámenes, en el sentido de que no procede devolver el expediente para llevar a cabo dicho trámite, dado que el proyecto no tiene un impacto significativo en la economía, no impone obligaciones relevantes y regula, además, aspectos puramente parciales de la materia.** En definitiva, resulta de lo expuesto que, a juicio del Consejo de Estado, el trámite de consulta previa no era necesario en este expediente y que no procede su devolución a la autoridad consultante por esta causa.

189

Dictamen del Consejo de Estado 249/2024, de 29 de febrero de 2024, al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 905/2022, de 25 de octubre, por el que se regula la Intervención Sectorial Vitivinícola en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común, en materia de inversiones y cosecha en verde. Por otra parte, en lo que respecta a la consulta pública previa, se ha de tener presente que **la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha mantenido criterios dispares en relación con la correcta interpretación del penúltimo párrafo del apartado 2 del artículo 26 de la Ley del Gobierno** -en particular, si para prescindir de este trámite han de concurrir los dos requisitos que allí se contemplan alternativa o cumulativamente- y con los efectos derivados del incumplimiento de este precepto -esto es, si la omisión de la consulta pública previa sin que concurren los presupuestos legalmente establecidos para ello, determina la nulidad radical de la disposición general o no afecta en modo alguno a su validez-.

Y que, en este contexto, el Consejo de Estado estima que **procede aplicar su doctrina consolidada sobre la materia y entender que se puede prescindir del trámite de consulta pública previa cuando se trate de "normas presupuestarias u organizativas", cuando "concurran razones graves de interés público que lo justifiquen" o cuando "la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia"**, razón esta última que permita al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación prescindir del trámite de consulta pública previa en el asunto sometido a consulta.

190

- ▶ El **carácter finalista del trámite** aconseja la huida de planteamientos excesivamente formalistas (Se deberá atender: materia, dimensión de la omisión, grado de indefensión Cesar Cierco)
- ▶ Que la participación sea un pilar de nuestro Estado social y democrático de Derecho no significa que **la interpretación restrictiva del art. 133 nos lleve a impedir el ejercicio de la potestad reglamentaria**, máxime cuando se trata de transponer D. Crio.

191

- ▶ OBJETIVO DEL TRÁMITE PREVIO: participar opinando sobre la conveniencia o necesidad de la acción normativa, **no anular la potestad reglamentaria del Gobierno**
 - ▶ (art. 97 CE) El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes
- ▶ el art. 133.4 de la LPAC denota la **VOLUNTAD DE EQUILIBRAR LA BALANZA ENTRE LOS DISTINTOS PRINCIPIOS QUE HAN DE ANIMAR EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA**, a fin de que la participación no se imponga a todo trance y a toda costa, prestando así sin sustancia pretextos ritualistas al servicio de la expulsión de la norma.
- ▶ “aspectos parciales de una materia” ¿Significa ello, pues, que **sólo es obligatorio consultar el reglamento general de una materia**? Y, de ser así, ¿qué ha de entenderse por tal? (CESAR CIERCO lanzaba esta preguntas)
 - ▶ Mi opinión:
 - ▶ Transposición de derecho comunitario o armonización o adaptación a leyes posteriores
se convoca a la ciudadanía, cuando todavía están abiertas las distintas opciones
 - ▶ la NULIDAD es una consecuencia desproporcionada cuando hubo una amplia participación ciudadana y de organizaciones representativas de intereses afectados que realizaron alegaciones, aunque fuera en un momento posterior a la elaboración del proyecto

192

► **¿qué naturaleza tiene una norma de PAC que no es básica según el TC?**

- Que sólo se aplica a la AGE.

- Pues, bien, no se ha derogado, pues la finalidad del art. 26 LG no fue modificar modificar el 133 LPAC. A todas luces NO

Si las circunstancias del primer párrafo son básicas también para el Estado, las dos excepciones básicas deben ser independientes y debe necesariamente afirmarse la posibilidad de fundar una exclusión, exclusivamente en una de ellas, luego no se puede ahora exigir, como hace la STS 150/2024 que concurra alguna de las causas no básicas. No podemos negar virtualidad a las causas básicas de exclusión del trámite.

193

► **¿Va a ser la Jurisdicción C-A quien controle (en esta fase, esto es, ya en vigor el reglamento) la concurrencia de estos motivos, que forman parte de una fase previa a la iniciación del procedimiento administrativo de elaboración de las normas reglamentarias, para llegar a anular un Reglamento a los años de vigencia?**

- La respuesta positiva nos llevaría entonces a sostener la conveniencia de un pronunciamiento judicial previo al ejercicio de la potestad reglamentaria antes de comenzar el procedimiento, lo cual puede ser cuestionable en un Estado de Derecho y desde el punto de vista de la **separación de poderes**.



(Cesar CIERCO)

- JR corregir los apartamientos más descarados e injustificados
- JR solo censura la omisión de formalidades por la Administración, si tales formalidades tienen un carácter 'sustancial' y son verdaderamente necesarias para la protección del interés público o de los derechos de los particulares "No todos los elementos tienen en el procedimiento administrativo el mismo valor
- La relativización de la eficacia invalidante de la omisión o práctica sustancialmente inadecuada de la consulta pública

¿CONSECUENCIAS JURÍDICAS (INVALIDANTES) O POLÍTICAS?

194

- ▶ Es jurisprudencia reiterada la que afirma que los vicios procedimentales acarreen la nulidad de pleno derecho del reglamento afectado "dada la naturaleza sustancialista que los defectos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales tienen" (SSTS de 4 de mayo de 2010, recurso 33/2006; y de 18 de enero de 2013, recurso 6332/2009).
- ▶ **Si la ley procedimental no distingue en el carácter preceptivo, esencial, de los trámites de consulta, audiencia e información pública del procedimiento de creación de normas reglamentarias, sus vicios deben contar con un mismo tratamiento jurídico.** Por eso mismo, hay que **evitar caer en posiciones de signo ritualista** e interpretar en cambio las exigencias procedimentales de manera razonable, pensando en el **desarrollo sensato de la potestad reglamentaria** –"nos encontraríamos con un procedimiento infinito en el tiempo que impediría desarrollar correctamente la potestad reglamentaria" (STS de 22 de diciembre de 2016, recurso 177/2013)–.
- ▶ Podría preconizarse (CESAR CIERCO) que la eventual ausencia de la consulta previa **puede remediarse gracias a los trámites de información pública y audiencia a los interesados.** Al fin y al cabo, nada impide que en estos pasajes le sea dado al ciudadano verter su opinión sobre los extremos propios de la consulta pública –esto es, sobre la oportunidad de la futura norma–

195

STS 150/2024, de 31 de enero

PONENTE: WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Recurso contencioso-administrativo nº 911/2022

interpuesto por la "Plataforma de Afectados por el Deslinde de Costa Formentera" contra el **Real Decreto 668/2022**, de 1 de agosto, por el que se **modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre**

FALLO: anula el Reglamento de 2022 por omisión del trámite de consulta previa

Cuestiones formales

Consulta previa

Cuestiones de fondo

Chiringuitos
Deslindes y
concesiones
de ocupación

196



► **Consulta pública previa sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modificaría el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de Costas.**

- **Los comentarios y contribuciones podrán remitirse desde el 1 hasta el 22 de marzo de 2024** a través de la dirección de correo electrónico: buzon-sgdpmpt@miteco.es indicando en el asunto "Consulta pública previa real decreto modificación Reglamento General de Costas". Sólo serán consideradas las respuestas en las que el remitente esté plenamente identificado (nombre completo y DNI para personalidad física o denominación de la entidad y NIF para personalidad jurídica). Con carácter general las respuestas se considerarán no confidenciales y de libre difusión. Las partes que se consideren confidenciales deberán ser específicamente señaladas y delimitadas en los comentarios, motivando las razones de dicha calificación. Los resultados extraídos de esta fase de consulta serán tenidos en cuenta en el diseño de la norma. Este proceso de consulta previa no reemplazará a ninguna audiencia ni información pública previa a la publicación definitiva de la normativa asociada a esta declaración. Por ello, una vez redactado el borrador completo de la norma, se someterá a audiencia e información pública según lo recogido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

197

► **Motivo de la modificación:**

Efecto erosivo sobre los arenales

Cambio climático y subida del nivel del mar

► **Equilibrio:**



Intereses hostelería y Calidad playas (esconder cajas sótanos de hormigón)

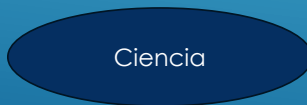


Conservación del dpmt

No se trata de un equilibrio

- - Discrecionalidad

- + Reglado



IPCC

Los eventos con periodos de retorno de 100 años pasarán en el 2100 a tener un periodo de retorno de 1 año.

La franja costera necesita protección por sus valores ambientales y paisajísticos, al estar sometida a una extraordinaria presión humana. Sus funciones esenciales son ambientales y de protección y control de la dinámica marina. Representa para España un espacio de enorme valor y relevancia estratégica para su futuro.

El calentamiento global ya es un **hecho** en este siglo, el **nivel medio del mar en nuestras costas ascenderá más de medio metro** de acuerdo con el conocimiento actual, se modificarán las pautas dinámicas de la presencia de borrascas, su frecuencia, intensidad y duración. Los efectos del cambio climático que se proyectan sobre las costas en nuestro país, de acuerdo con **los futuros escenarios climáticos**, señalan, entre otros cambios, un progresivo calentamiento del agua y una subida del nivel del mar a medida que avance el siglo XXI.

198

- ▶ El Reglamento General de Costas ha de **completar y desarrollar la vigente legislación de costas con pleno sometimiento a la misma, así como al resto de la normativa vigente, en especial, a la Ley 7/2021**, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Así, se hace necesaria una reforma del Reglamento General de Costas para adaptarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y desarrollar las nuevas previsiones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, cuyo **artículo 20 y disposición derogatoria única** han sido **expresamente declarados constitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio** (desestimatorio del recurso de inconstitucionalidad números 1062-2022, interpuesto por la Xunta de Galicia contra el artículo 20 y disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, de 20 mayo, de cambio climático y transición energética).

199

- ▶ Además, el 24 de julio de 2017, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar aprobó la **Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española**, en aplicación de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
- ▶ En el apartado 4.6. "Integración sectorial de la adaptación" del diagnóstico de esta Estrategia, el apartado de urbanismo lee: **"El planeamiento urbano debería tener en cuenta las proyecciones de cambio climático a la hora de asignar a los terrenos calificaciones que permitan la acumulación de ciudadanos en zonas de riesgo amenazadas por la subida del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos. Para evitar daños a las personas y los bienes 2 deberían evitarse las construcciones próximas al Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), sobre todo de viviendas tanto permanentes como estacionales (hoteles).** Se deben tener en cuenta igualmente los problemas de intrusión salina en ríos y acuíferos así como la subida del nivel freático que podría afectar al funcionamiento de redes y servicios subterráneos así como a la calidad de los terrenos y a las condiciones sanitarias del entorno." **Es necesario, por tanto, tener en cuenta estas cuestiones en el Reglamento General de Costas.**

200

- ▶ **Atender la necesidad de disponer de una regulación que module y objeive la decisión sobre el otorgamiento de concesiones y prórrogas**, limitando su duración y asegurando un procedimiento imparcial, transparente y de concurrencia competitiva cuando proceda, en aplicación de las exigencias derivadas de la legislación vigente.
- ▶ Todo ello con el fin último de **garantizar que el dominio público marítimo-terrestre sea debidamente protegido para el uso y disfrute públicos y para asegurar su conservación y la protección de sus características naturales**.
- ▶ **Adaptar el Reglamento General de Costas a las previsiones del artículo 20 de la Ley 7/2021**, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- ▶ Abordar el **desarrollo reglamentario de las definiciones legales de ciertos bienes de DPMT** que, sin desbordar aquellas, sea **acorde con los constatados efectos del cambio climático** en la costa española y la necesidad de fomentar su resiliencia desde las normas que contienen su régimen jurídico.
- ▶ Realizar ciertas modificaciones puntuales que obedecen al citado principio de legalidad y a la necesaria adecuación del Reglamento a la Ley 22/1988, de 28 de julio, con el fin **de corregir ciertas disfuncionalidades e incoherencias detectadas en el Reglamento General de Costas de 2014**.
- ▶ Corregir **las erratas** detectadas en el Reglamento General de Costas de 2014.