

Discusiones de Derecho Ambiental

Carlos María López Espadafor
Director



Discusiones de Derecho Ambiental

Carlos María López Espadafor
Director

Aurora María Barranco Aguayo

Carolina Cañadas Daraviña

David García Guerrero

Josefa García Nájera

Rosario Jiménez Rubio

Carlos María López Espadafor

Inmaculada López Fernández

Rubén Márquez de Amo

José Ortiz Martín

Alba Perales González

Vanesa Sánchez Ballesteros

Alejandro Valencia Virosta

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-072-5
DOI: <https://doi.org/10.14679/3875>

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

ÍNDICE

Capítulo I. EL DERECHO AMBIENTAL A DEBATE..... 15

Carlos María López Espadafor

1. AMPLITUD DEL DEBATE..... 15
2. ORIGEN DEL DEBATE..... 15

Capítulo II. FALTA DE EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON LOS PARQUES NACIONALES 17

Carlos María López Espadafor

1. INTRODUCCIÓN 17
2. PRESUPUESTOS DE PARTIDA..... 19
3. SOBRE CÓMO SE CAZA EN LOS PARQUES NACIONALES Y SOBRE
CÓMO PODRÍA CAZARSE..... 20
4. INGRESOS POR LA CAZA EN TERRENOS BAJO GESTIÓN PÚBLICA..... 21
5. REDUCCIÓN DE LOS GASTOS E INCREMENTO DE LOS INGRESOS
PÚBLICOS 22
6. PARÁMETROS CONSTITUCIONALES 23

Capítulo III. EL DELITO DE MALTRATO ANIMAL EN ESPAÑA A TRAVÉS DEL CINE DE ANIMACIÓN OCCIDENTAL: EL MENSAJE ANIMALISTA DE WALT DISNEY STUDIOS..... 25

Alejandro Valencia Virosta

1. INTRODUCCIÓN 25
2. EL MALTRATO ANIMAL EN EL CINE DE ANIMACIÓN OCCIDENTAL ... 27
3. LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EN ESPAÑA 32
4. CONCLUSIONES 41

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	44
REFERENCIAS FÍLMICAS.....	46

Capítulo IV. UN NUEVO RECURSO PROPIO DE LA UNIÓN EUROPEA (MAFC) PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA 49

David García Guerrero

1. IDEAS PREVIAS: LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL ACTUAL.....	49
2. LA INTRODUCCIÓN GRADUAL DEL MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO	52
3. REFLEXIONES FINALES.....	63
4. BIBLIOGRAFÍA FINAL Y OTRA DOCUMENTACIÓN CITADA.....	65

Capítulo V. EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SU PAPEL EN LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL..... 67

Josefa García Nájera

1. INTRODUCCIÓN	67
2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y TRIBUTARIOS	68
3. ARTICULO 45 CE: DERECHO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS.	69
4. CARÁCTER EXTRAFISCAL DEL IAE.....	70
5. BONIFICACIONES Y EXENCIONES.....	71
6. DESAFÍOS ACTUALES DEL IAE	73
6.1. Equidad y Justicia Fiscal.....	74
6.2. Rigidez de las Tarifas.....	74
6.3. Complejidad Administrativa	74
6.4. Transparencia y Confianza Pública.....	75
6.5. Adaptación a la Economía Digital	75
6.6. Evaluación y Mejora Continua.....	75
7. PROPUESTAS DE REFORMA.....	76
8. PROPUESTA DE MODELO DE IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL	78

8.1.	Diagnóstico y Evaluación	78
8.2.	Diseño de las Ordenanzas Fiscales	78
8.3.	Implementación	79
8.4.	Evaluación Continua.....	79
8.5.	Mejora Continua	79
9.	EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....	80
10.	LA GESTIÓN DEL IAE CON ENFOQUE SOSTENIBLE.....	81
10.1.	Digitalización, innovación y sostenibilidad en la gestión del IAE	82
10.2.	Sostenibilidad y marco legal en la gestión del IAE	84
10.3.	Impacto económico y social de las reformas en la gestión del IAE.....	85
10.4.	Recomendaciones para la implementación de las reformas en la gestión del IAE.....	87
10.5.	Visión estratégica para el futuro del IAE.....	88
11.	BENEFICIOS DE LAS REFORMAS: LEY EUROPEA DEL CLIMA Y ODS ...	90
12.	CONCLUSIONES FINALES	90
13.	BIBLIOGRAFÍA	92

Capítulo VI. LA ECONOMÍA CIRCULAR DENTRO DEL PARQUE
NATURAL DE CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS..... 93

Rubén Márquez de Amo

1.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.....	93
2.	INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA CIRCULAR.....	93
3.	IDEAS PARA LA APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL PARQUE NATURAL DE CAZORLA, SEGURA Y LA VILLAS.....	94
4.	LITERATURA Y REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	95

Capítulo VII. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y EL MEDIO
AMBIENTE DESDE EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD 97

Rosario Jiménez Rubio

1.	INTRODUCCIÓN	97
----	--------------------	----

1.1.	Reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada	98
1.2.	La función social de la propiedad delimitará su contenido	99
1.3.	La delimitación de su contenido debe hacerse de acuerdo con las leyes ...	99
1.4.	Las leyes deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad.....	99
1.5.	Expropiación del derecho de propiedad.....	100
1.6.	Diversos estatutos de la propiedad.....	100
2.	EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL	101
2.1.	El artículo 45 de la Constitución Española	103
2.2.	Concepto de medio ambiente en la Constitución española de 1978.....	104
2.3.	Reparto competencial.....	105
2.3.1.	Reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas	105
2.3.2.	Competencias de las Corporaciones Locales	106
3.	LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE COMO PARTE DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD	107
3.1.	Dematerialización de recursos naturales.....	107
3.2.	Control de la contaminación	107
3.3.	Evaluación de impacto ambiental.....	107
3.4.	Responsabilidad medioambiental	108
3.5.	Regulación de los residuos.....	108
3.6.	Protección penal	108
3.7.	Participación, información y acceso a la justicia en materia de medio ambiente	109
3.8.	Acercamiento jurisprudencial al régimen jurídico de los derechos fundamentales.....	110
4.	CONTENIDO DEL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA	114
5.	PROTECCION REGISTRAL MEDIO AMBIENTE.....	117
5.1.	Costas.....	122
5.1.1.	Deslinde. Según los art. 12 y siguientes	125

5.1.2.	Inmatriculación y excesos de cabida	126
5.1.3	Excesos de cabida.....	126
5.1.4	Las descripciones de las fincas seguirán el régimen previsto en el art. 35.....	128
5.1.5.	Segundas y posteriores transmisiones(art. 36)	129
5.2.	Montes	130
5.3.	Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados	132
5.4.	Suelos forestales incendiados	133
5.5.	Dominio Público Hidráulico	133
5.6.	Parques Nacionales. Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales	134
5.7.	Espacios Naturales protegidos. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	135
5.8.	Urbanismo.....	137
6.	INFORMACION REGISTRAL ASOCIADA.....	138
7.	CONCLUSIONES	146

Capítulo VIII. PROBLEMÁTICA DE LA CONSTANCIA REGISTRAL DE LAS PLANTACIONES

149

Aurora María Barranco Aguayo

1.	INTRODUCCIÓN	149
2.	REQUISITOS REGISTRALES PARA LA CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LAS NUEVAS PLANTACIONES Y DEL CAMBIO DE CULTIVO	150
3.	REQUISITOS REGISTRALES PARA LA CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CARÁCTER DE RIEGO DE UN CULTIVO	157
4.	INCIDENCIA DEL CARÁCTER DE RIEGO EN LAS SEGREGACIONES Y DIVISIONES DE FINCAS	158
5.	BIBLIOGRAFÍA	162

Capítulo IX. LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA CHATARRA ELECTRÓNICA: EN LA BÚSQUEDA DE UN CAMINO HACIA SOLUCIONES VIABLES..... 164

Carolina Cañadas Daraviña

1. PRIMERAS APROXIMACIONES TERMINOLÓGICAS Y SITUACIONALES A LA IDEA DE *E-WASTE*..... 164
2. INCONEXA REGULACIÓN FISCAL..... 166
3. TRÁFICO DE RESIDUOS ELECTRÓNICOS EN EL TERRITORIO EUROPEO 169
4. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA: REFLEXIONES FINALES..... 172
5. BIBLIOGRAFÍA 176

Capítulo X. LA INCIDENCIA DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL DERECHO A LA SALUD: PROCESOS JUDICIALES DE PROTECCIÓN 179

Vanesa Sánchez Ballesteros

1. INTRODUCCIÓN 179
2. EL DERECHO A LA SALUD 180
 - 2.1. Orígenes del reconocimiento del Derecho a la Salud 180
 - 2.2. El derecho a la Salud en el contexto internacional..... 183
 - 2.3. Protección del Derecho a la Salud y el medio ambiente en el espacio europeo..... 186
 - 2.4. La protección a la salud, la contaminación visual y su encaje constitucional..... 188
 - 2.5. Protección a la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado en las Comunidades Autónomas 190
3. PROCESOS JURÍDICOS Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE... 192
4. LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL CASO DE ALMERÍA Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO A LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE 196
 - 4.1. La protección al paisaje como instrumento de preservación del medio ambiente 196
 - 4.2. La incidencia de los invernaderos en la provincia de Almería 198

4.3.	La incidencia de los invernaderos de Almería en la salud.....	199
5.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	201
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	203

Capítulo XI. EL ROL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE 205

Vanesa Sánchez Ballesteros

1.	INTRODUCCIÓN.....	205
2.	DERECHO AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	206
2.1.	Definición y alcance del Derecho Ambiental en la UE.....	206
2.2.	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	209
2.3.	El origen y fundamento de los principios protectores del medio ambiente.....	213
2.4.	Principios fundamentales de la política ambiental.....	215
3.	EL IMPACTO Y LA EFICACIA DE LAS SENTENCIAS DEL TJUE EN MATERIA AMBIENTAL.....	216
3.1.	Impacto de las Decisiones del TJUE.....	216
4.	DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS MEDIO AMBIENTALES.....	217
4.1.	Desafíos Actuales.....	217
4.2.	Futuras Oportunidades.....	218
5.	CONCLUSIONES.....	219
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	220

Capítulo XII. APUNTES DE FISCALIDAD AMBIENTAL ANTE LA PROMOCIÓN DE LAS PYMES 223

Alba Perales González

1.	INTRODUCCIÓN.....	223
2.	EL CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE.....	224
2.1.	Impuestos focalizados en la energía.....	226
2.2.	Impuestos sobre el transporte.....	227

2.3.	Impuestos sobre la contaminación	228
2.4.	Impuestos sobre los recursos naturales	228
3.	LA FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SU PESO	228
4.	AFECTACIÓN A NIVEL EMPRESARIAL.....	229
4.1	Eficiencia energética.....	230
4.2	Reducción de la huella de carbono	231
4.3	Impulsar la economía circular.....	232
5.	DILIGENCIA DEBIDA Y LEY DE RESPONSABILIDAD CORPORATIVA	234
6.	CONCLUSIONES	235
7.	BIBLIOGRAFÍA	236

Capítulo XIII. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-ECONÓMICA, TRIBUTARIA Y MEDIOAMBIENTAL DEL CULTIVO DEL CHOPO EN LA VEGA GRANADINA.....	239
--	-----

José Ortiz Martín

1.	INTRODUCCIÓN	239
2.	RECONOCIMIENTO MEDIOAMBIENTAL.....	240
3.	ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DE LA PLANTACIÓN DEL CHOPO EN LA VEGA DE GRANADA	244
3.1.	Aspectos Económicos	244
3.2.	Aspectos financieros	245
3.2.1.	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	246
3.2.2.	Impuesto sobre Sociedades.....	246
3.2.3.	Impuesto sobre el Patrimonio.....	246
3.2.4.	Impuesto sobre el Valor Añadido	247
4.	BIBLIOGRAFÍA	249

Capítulo XIV. LA RED DE PARQUES NACIONALES DE ESPAÑA:
ANÁLISIS NORMATIVO 251

Inmaculada López Fernández

1. INTRODUCCIÓN 251
2. NORMATIVA ESTATAL 251
3. NORMATIVAS AUTONÓMICAS..... 252

Capítulo I. EL DERECHO AMBIENTAL A DEBATE

Carlos María López Espadafor

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Jaén

1. AMPLITUD DEL DEBATE

En esta obra colectiva se afronta una gran diversidad temática de problemas que afectan al medio ambiente, analizados esencialmente en clave jurídica.

Se trata de una gran amplitud de temas, que van desde el Derecho Público al Derecho Privado, tocando gran variedad de ramas del Derecho, como pueden ser el Derecho Financiero y Tributario, el Derecho Penal, el Derecho Administrativo o el Derecho Civil, a veces de una manera más teórica, pero en la mayoría de los casos descendiendo al análisis de cuestiones de clara aplicación práctica.

No se trata con esta obra de abarcar todas las cuestiones que hayan podido ser objeto de estudio en materia de Derecho Ambiental, pero sí es cierto que en la misma se analizan gran cantidad de cuestiones que estaban necesitadas de atención, incorporando investigaciones muy innovadoras en relación al régimen jurídico del medio ambiente.

2. ORIGEN DEL DEBATE

La idea de poner en marcha esta obra nace a raíz de unas Jornadas celebradas en las instalaciones de la Universidad de Jaén en la Casa Forestal de la Torre del Vinagre, en el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, celebradas los días 19 y 20 de julio de 2024 y donde se analizó la Problemática financiera y registral de los espacios naturales protegidos.

Fueron impulsadas por el Grupo de Investigación SEJ-421 Derecho Financiero de la Universidad de Jaén y contó con la participación de profesorado, investigadores y alumnado, entre otras y especialmente, de esta Universidad, de la Universidad Europea de Madrid, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y de la Universidad de Granada. También se dio una importante presencia de participantes del Colegio de Registradores de Andalucía

Oriental, que pusieron de manifiesto, como elemento sumamente innovador dentro del Derecho Ambiental, las importantes funciones que los Registradores de la Propiedad pueden desarrollar de cara a la protección del medio ambiente. Se dio también la presencia de participantes procedentes de otras instituciones públicas y privadas.

Como diría un castizo, sabiendo a poco las Jornadas y el debate objeto de las mismas, se planteó ampliar dicho debate a otros temas de Derecho Ambiental de actualidad y necesitados de estudio, abriendo también la discusión a otros temas ambientales que iban más allá del objeto estricto de las Jornadas y que han venido a componer esta obra colectiva. Es más, incluso se ha incorporado también algún estudio de corte económico, pero que debe encontrar su apoyo paralelo en la correspondiente normativa.

A su vez, convirtiéndose esta obra en un foro más amplio de discusión sobre destacados problemas de Derecho Ambiental, tampoco ha querido abarcar todos los problemas jurídicos ambientales sobre los que han investigado los autores participantes, sino sólo aquellos que éstos han querido poner de relieve como más actuales o necesitados de estudio, a la luz del contexto en que nace esta obra. Así pues, invitamos a que sean tomados en consideración otros trabajos de Derecho Ambiental de los autores participantes en esta obra, algunos citados en la misma, con contenidos y temáticas distintas de las aquí analizadas, publicados por otras vías distintas de ésta, esencialmente en revistas científicas, siendo trabajos, en muchos casos, de especial referencia en ámbitos claves del régimen jurídico del medio ambiente.

Pues bien, con esta obra intentamos situar ante el lector algo así como un anuario de discusión jurídica ambiental, con una selección de temas que se han considerado actualmente relevantes por los autores participantes, anuario que esperamos que pueda tener, de algún modo, su continuación en el futuro.

Capítulo II. FALTA DE EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON LOS PARQUES NACIONALES

Carlos María López Espadafor

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

El Grupo de Investigación SEJ-421 Derecho Financiero de la Universidad de Jaén, que tengo el honor de dirigir, tiene como una de sus líneas de investigación “Espacios naturales protegidos y entornos cinegéticos: aspectos financieros y tributarios”. Esta línea de investigación ha generado numerosas publicaciones en revistas y editoriales científico-jurídicas, algunas de las cuales se citan a lo largo de este trabajo.

Junto a ellas, como mero artículo breve de divulgación científica, se publicó el 14 de julio de 2021 en *The Conversation* nuestro artículo “La viabilidad de la caza en los parques nacionales: ¿una potencial fuente de ingresos para mejorar su sostenibilidad?”. La publicación de este artículo en una revista de divulgación como la mencionada nos dejó ver lo difícil que es siquiera aceptar la palabra caza, incluso en el plano científico, por algunos ecologistas radicales. Frente a una base de científicos y mayoría de ciudadanos que, aunque no sean cazadores, afrontan este fenómeno con sentido común, no faltan quienes, desde radicalismos animalistas, se cierran en banda, incluso a escuchar razones científicas sobre la actividad cinegética. En ese artículo en parte aludíamos al contenido que sigue.

Se trata de analizar este tema dentro de unos estrictos parámetros científico-jurídicos.

Nosotros escribimos siendo más próximos geográficamente al entorno cinegético andaluz, al que podremos encontrar las correspondientes referencias en algunas de nuestras obras, en parte aquí citadas.

A nivel nacional, con las correspondientes oscilaciones al alza o a la baja entre distintos periodos, ha sido lo habitual o tradicional moverse en el entorno del millón de personas con licencias de caza expedidas cada año por las Comunidades Autónomas, que son las competentes al efecto.

Las competencias en materia cinegética y de parques nacionales, se encuentran en general cedidas a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de algunas de ellas que permanecen en el Estado. Pensemos en que la realidad de la riqueza natural es algo que en ocasiones no entiende de los límites geográficos de una Comunidad Autónoma e incluso en ocasiones tiene alcance internacional.

Si nos fijamos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como datos recientemente hechos públicos oficialmente en un reciente Decreto-ley de la Junta de Andalucía, en concreto en el párrafo primero del apartado XI del Preámbulo del Decreto-ley 5/2024, de 21 de mayo, por el que se da cumplimiento a los Acuerdos de 30 de diciembre de 2022 y de 13 de febrero de 2024, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, y se modifican otras disposiciones normativas, podemos leer que “En la actualidad la actividad cinegética en Andalucía cuenta con más de 256.000 licencias de caza y emplea a unas 45.000 personas, de las cuales más de 12.000 son empleos directos, constituyéndose en un motor económico de las zonas rurales mediante la generación de en torno a los 71 millones de euros de beneficios directos. Si a ello se suman los beneficios indirectos, la caza se sitúa como uno de los grandes aportadores al PIB de Andalucía, contribuyendo a evitar el despoblamiento rural”.

Se añade en el segundo párrafo de ese mismo apartado XI que “Así, la caza constituye en Andalucía un significativo campo de actividad de dimensión social, deportiva, cultural, ecológica y económica, movilizándolo a un amplio colectivo que cuenta con organizaciones deportivas asentadas territorialmente, constituyendo también un claro ejemplo de actividad que se desarrolla en el medio natural permitiendo un uso compatible de los recursos naturales y asegurando pautas de desarrollo sostenible en el medio rural, con unas reglas de juego que permiten, mediante el concurso de las vedas y el control público, la propia producción de la fauna cinegética al mismo tiempo que generan recursos económicos de considerable importancia para muchas zonas rurales de Andalucía”.

De esta forma, la caza es reconocida por los poderes públicos como una fuente de desarrollo sostenible, no ajena a una dimensión ecológica.

Las referencias apuntadas a la Comunidad Autónoma de Andalucía, no quitará que debamos tomar en consideración algunos otros datos muy importantes y llamativos relativos a alguna otra Comunidad Autónoma en este ámbito.

La problemática que analizamos en este trabajo, a algunos puede parecer de menor importancia que otras cuestiones de Derecho Financiero y Tributario Ambiental, pero frente a discusiones más teóricas, no se pueden olvidar estas cuestiones mucho más ligadas a la práctica y tan visibles en relación al medioambiente. A su vez, esto no quita que en nuestra producción científica nos hayamos ocupado de otros muchos temas ambientales, pudiendo destacar en tal sentido, dentro de nuestras obras, entre otras muchas más que hemos publicado en este tema, por ejemplo, “La protección del medio ambiente y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica”, en *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007 ; “Consideraciones

sobre las medidas tributarias relativas a las zonas que han sufrido catástrofes naturales o desastres medioambientales y su especial incidencia en los impuestos locales” en *Tributos locales*, núm. 109, 2013; o “Environmental taxation and the need for tax limits in the EU legal system”, en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 10, núm 2.

2. PRESUPUESTOS DE PARTIDA

En los parques nacionales se abaten animales, para controlar la población de ciertas especies. Esto es una realidad y nunca se ha puesto en discusión por los técnicos que los gestionan que esto deba seguir siendo así. Seguramente es un dato del que no tiene especial conocimiento la sociedad. No pretendemos aquí cuestionar este dato, ni someterlo a discusión, sino simplemente analizar si la gestión de esta actividad se está llevando a cabo dentro de los parámetros que nuestra Constitución y demás normas que regulan la gestión de los gastos públicos imponen a la Administración. Se trata de analizar si los principios forjados por la Ciencia Jurídica y la Hacienda Pública, constitucionalizados y plasmados legalmente, se están respetando en la gestión de estos espacios naturales protegidos o si por el contrario se le está causando un quebranto económico a las cuentas de las que los poderes públicos deben responder ante los ciudadanos, quebranto alejado de lo que impone nuestro Derecho al respecto.

La respuesta que podríamos dar cualquiera a la pregunta de si se debería permitir la caza en los parques nacionales seguramente dependería en gran medida de nuestra totalmente respetable aceptación o repulsa del fenómeno de la caza. No nos detendríamos demasiado, en la mayoría de los casos, en la consideración de importantes cuestiones que influyen en la respuesta y en si estamos informados de cómo se está cazando realmente en la actualidad en estos espacios naturales de más elevada protección.

Más allá del sentimiento o reacción instintiva que pueda generar en cualquiera esta cuestión, es necesario dar una respuesta rigurosa en base a los parámetros constitucionales que resulten aplicables. Éstos representan el primer marco de referencia en la articulación de la regulación de cualquier cuestión en la sociedad.

No es cierto que en los parques nacionales no se cace. Se caza y mucho. Sólo que de una manera poco transparente, como demuestra el desconocimiento social sobre ello.

Ante la falta de extensión suficiente e ilimitada de los parques nacionales, varios factores determinan que se cace en éstos, como el inevitable entorno de explotación humana y la falta de predadores naturales de algunas especies. Es necesario controlar el crecimiento descontrolado de ciertas poblaciones animales, que podría favorecer la difusión de enfermedades y ocasionar daños no sólo en la riqueza natural del parque, sino también en el entorno agrícola y ganadero.

3. SOBRE CÓMO SE CAZA EN LOS PARQUES NACIONALES Y SOBRE CÓMO PODRÍA CAZARSE

En ocasiones, en los parques nacionales se permiten batidas o monterías por los vecinos del lugar para eliminar, por ejemplo, jabalíes o ciervos. En otras, se contrata a personal específicamente dedicado a eliminar los ejemplares que sea necesario cazar, buscando el equilibrio entre sexos y edades de los animales de las especies cazables.

De esta forma, se genera un gasto público que debe ser afrontado para tal control de las poblaciones animales en los parques nacionales. Este gasto público podría compensarse y convertirse en ingreso público. Así, lo que representa un coste, a sufragar con fondos que no pueden destinarse a otra necesidad pública, puede convertirse en una fuente de ingresos públicos que haga que los parques nacionales sean más sostenibles o incluso destinarse a cubrir otras necesidades públicas faltas de financiación.

Si es necesario eliminar una serie de animales, cazables, se podría conseguir el mismo control de las poblaciones recurriendo a cazadores particulares, siempre bajo el control de un agente público que supervise qué ejemplares pueden abatir. Estos cazadores pagarían por la captura. En el caso de algunas especies -como por ejemplo de machos de cabra montés- normalmente se pagan elevadísimas cantidades, del orden de miles de euros, a veces hasta decenas de miles.

Pongamos un ejemplo cuantitativo, sumamente llamativo. Según datos publicados el 13 de julio de 2021 por la Revista Jara y Sedal (<https://revistajaraysedal.es>), el récord de macho montés de España (y no hemos encontrado información posterior que lo contraríe), fue abatido en una finca privada de la provincia de Jaén, llamada “La Umbría” y alcanzó una puntuación de 311,47 puntos. La Junta Nacional de Homologación de Trofeos de Caza aplica para la puntuación distintos parámetros, basados principalmente en las medidas de la cornamenta del animal. No se ha hecho público el precio que el cazador tuvo que pagar por abatir ese macho de cabra montés el 27 de mayo de 2012. Pues bien, dos meses antes, el 23 de marzo de 2012, siempre consultando la misma fuente, fue abatido en la Reserva Regional de Caza de Riaño, en la provincia de León, un ejemplar de 300,39 puntos, estando en el segundo puesto de la clasificación de trofeos de esta especie.

Este segundo macho de la especie cabra montés, fue abatido en una Reserva bajo gestión pública, en concreto bajo gestión de la Junta de Castilla y León, donde, en varias de sus reservas, se han llegado a cazar grandísimos trofeos.

Pues bien, con motivo de una noticia que la misma revista, Jara y Sedal, publicaba el 3 de abril de 2023, recogía el dato de que en una subasta de un permiso para cazar un macho montés de máxima categoría en la referida Reserva Regional de Caza de Riaño se había alcanzado un precio de 26.100 euros, como puja más alta; este precio da derecho a entrar a cazar tal tipo de trofeo en la citada Reserva, acompañado por los celadores de la misma; tras su abate, debe pagarse una cuota complementaria, en función de la puntuación del trofeo. Si analizamos las cuotas complementarias que se pagan en las Reservas Regionales de Castilla

y León por abatir un macho montés, para una puntuación de 300 puntos se pagarían 41.300 euros; para 301 puntos 43.340 euros; para 302 puntos 45.440 euros; para 303 puntos 47.600 euros. Tanto a estas cantidades, como a la cantidad resultante de la puja de la subasta habría que sumarle un 21 por ciento en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido. De esta forma, estos ejemplares récord, podrían llegar a suponer unos elevados ingresos para los municipios o juntas vecinales de la zona -normalmente con muy pocos habitantes-, habitualmente titulares de la mayor parte de los terrenos de la correspondiente Reserva de Caza, a través de la gestión realizada por esa Comunidad Autónoma, alcanzando cifras entre los 80.000 y 90.000 euros por un solo ejemplar, cantidades, aunque para casos excepcionales, sumamente llamativas. Es difícil encontrar en otras Comunidades Autónomas cifras tan altas pagadas por permisos de caza bajo gestión pública. Tengamos en cuenta que, en base al devengo del Impuesto sobre el Valor Añadido por estas actividades, también suponen ingresos para el Estado y las Comunidades Autónomas, como impuesto de titularidad y gestión estatal, del que parte -el cincuenta por ciento- de lo recaudado se encuentra cedido por aquél a éstas.

Quizás en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León se vea con más evidencia el destino final local de lo obtenido por la caza, frente a lo que pueda suceder en otras Comunidades Autónomas, donde parece tener más protagonismo el gasto autonómico en la gestión de los fondos obtenidos por la misma.

4. INGRESOS POR LA CAZA EN TERRENOS BAJO GESTIÓN PÚBLICA

Ya hemos apuntado *supra* cifras bastante significativas en relación a la realidad que queremos poner en evidencia.

Para ver las cifras que la caza puede generar en el ámbito público y en favor de pequeños municipios o juntas vecinales constituyendo una importante fuente de sus ingresos, puede consultarse un estudio nuestro publicado por el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda; en concreto, llevaba por título “Los ingresos públicos derivados de la actividad cinegética: estudio comparativo de Jaén como provincia de importancia cinegética”, en *Documentos* del Instituto de Estudios Fiscales, núm. 11, 2011.

Como estudio más amplio aun sobre los antecedentes en la materia, sugerimos también el libro colectivo que dirigimos bajo el título de *Fiscalidad Local y Protección del Medio Ambiente*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, Granada, 2012.

El sistema actual de gestión de los parques nacionales se aparta de un sistema de gran raigambre y tradición en la gestión de los espacios naturales protegidos, como se puede contrastar en nuestro estudio “Los ingresos públicos por la caza”, en la *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 255, 2000. También puede verse al respecto nuestra investigación “Cuotas devengadas por la caza en espacios naturales bajo gestión pública”, en la *Revista de Hacienda Local*, núm. 89, 2000.

El sistema que proponemos para los parques nacionales se sigue actualmente en parques naturales y reservas de caza de la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas donde existen especies cazables en tal tipo de espacios naturales protegidos.

La estrategia propuesta generaría ingresos, frente a una mera generación de gastos que se da actualmente. Si quien elimina ese mismo animal es una persona contratada, se está generando un gasto contrario a lo que exige la referida normativa. Los fondos generales podrían ser destinados a cubrir la mejor financiación y mayores cuidados del parque nacional o, incluso, podrían destinarse a cubrir otras necesidades públicas de incluso mayor urgencia o necesidad en algunos momentos.

Además, en modo alguno esto supondría una pérdida de puestos de trabajo, pues los mismos empleados o agentes que ahora se encargan de eliminar esos animales, podrían ocuparse de acompañar a los cazadores particulares individualizando qué pieza pueden abatir y cuál no, sistema que se utiliza en muchos espacios naturales bajo gestión pública desde hace décadas.

5. REDUCCIÓN DE LOS GASTOS E INCREMENTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Hemos atravesado y no dejamos de atravesar periodos de crisis económica. La recuperación no suele resultar fácil y, en los complicadísimos escenarios económicos que se nos plantean, será necesario elegir qué necesidades públicas es prioritario atender.

La experiencia nos ha demostrado que el gasto sanitario debe ser la prioridad, así como la atención a las necesidades que el paro puede provocar en tantísimas familias. La pregunta es si tal ingente necesidad de mayor atención a ayudas sociales permitirá seguir destinando el mismo volumen de ingresos a gastos de espacios naturales protegidos.

Pensemos, además, en que con varios ejemplares de las especies mejor pagadas, como pueden ser los trofeos de macho de cabra montés, en función de sus precios habituales de mercado, siendo un número de ejemplares que de todos modos se iba a tener que eliminar, se podría obtener una cantidad equivalente a lo que cuesta, por ejemplo, el sueldo de un profesional de la medicina durante un año. De esta forma, es un deber constitucional gestionar esas cantidades de la forma en que más se beneficie al ciudadano.

Para evitar cualquier menoscabo en la financiación de estos espacios, su gestión debe realizarse de manera más sostenible. Una herramienta podría ser que, en lugar de simplemente gastar en profesionales para controlar las poblaciones de animales, sean cazadores los que paguen por hacerlo.

Tengamos presente que los animales que sea necesario abatir van a ser cazados igualmente. La cuestión es decidir si el gatillo lo va a apretar una persona remunerada por hacerlo o alguien que, por el contrario, va a pagar por conseguir el mismo resultado. Esta última estrategia dotaría de mayores recursos a los parques nacionales para su protección y

al entorno de los mismos para el desarrollo sostenible de las poblaciones y la mejor atención de sus necesidades.

Algunos parques nacionales -primero gestionados estatalmente, después con competencia autonómica- eran antes reservas nacionales de caza -después reservas regionales-, donde se obtenían importantes ingresos por la caza. Cambió la forma y sujetos que podían cazar, pero se siguió cazando.

6. PARÁMETROS CONSTITUCIONALES

Los límites jurídicos en esta materia, como en cualquier otra, debemos buscarlos esencialmente en la Constitución, a la que debe someterse cualquier ley y obviamente también la legislación y normativa de desarrollo relativa a los parques nacionales.

El artículo 45.2 de la Constitución exige que los poderes públicos velen por una “utilización racional de todos los recursos naturales”. Debemos ponerlo en relación con lo establecido en su artículo 31.2, donde se dispone que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

La línea de actuación propuesta podría representar la vía más adecuada para la protección del medio ambiente dentro de los referidos parámetros constitucionales de sostenibilidad, siendo un tema abierto a la discusión, especialmente en tiempos como éstos, de cada vez mayor necesidad de ingresos públicos.

Más allá de la inevitable reacción negativa que la palabra caza puede ocasionar en muchas personas, dándose ésta de todas formas, la duda es cómo debe gestionarse en los parques nacionales.

El Tribunal de Cuentas podría fiscalizar si tal gestión está respetando los parámetros constitucionales de gestión del gasto público.

Entendemos, en función de lo expuesto, que son necesarias reformas normativas que hagan que la gestión de los parques nacionales, en el sentido apuntado, se ajuste en mayor medida a los parámetros constitucionales citados.

La exigencia constitucional de eficiencia en la gestión de los fondos públicos, en relación a los parques nacionales exigiría que la eliminación de los ejemplares que deben ser abatidos se realice con el menor gasto público posible e incluso, más aun, aprovechando los posibles ingresos públicos que tal situación pudiese generar. Se trata de alcanzar el fin necesario, con el menor gasto posible y los mayores ingresos generables para la Administración.

Se trata, en definitiva, de ser eficientes en la gestión económica de los parques nacionales, frente a las carencias que en tal sentido hemos visto que se dan actualmente, lo que haría necesarios ciertos cambios normativos para poder actuar en el sentido expuesto.

Basta que nos fijemos, en tal sentido, por ejemplo, en el Parque Nacional de Sierra Nevada, en relación a la gestión de la población de cabra montés, desarrollada de forma contraria a las exigencias constitucionales apuntadas.

Capítulo III. EL DELITO DE MALTRATO ANIMAL EN ESPAÑA A TRAVÉS DEL CINE DE ANIMACIÓN OCCIDENTAL: EL MENSAJE ANIMALISTA DE WALT DISNEY STUDIOS

Alejandro Valencia Virosta

Colaborador externo e investigador (Doctor) en la Universidad Europea de Madrid

*Este artículo ha sido realizado dentro del grupo de investigación
de la Universidad Europea*

“Manifestaciones jurídicas a través de recursos audiovisuales y otros recursos de ficción”

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La divulgación como herramienta

Como señala Watanabe y Kamagura el objeto de la divulgación científica no es otro que el de acercar los temas científicos a la sociedad y fomentar una interacción que, de otra manera sería imposible (WATANABE, G. y KAWAMURA, M.R. 2016, 61-73). En este sentido, según Muñoz Dagua, podemos entender por divulgación como una actividad discursiva que pretende establecer un puente entre la ciencia y el público traduciendo conceptos complejos y especializados a un lenguaje accesible por parte de los divulgadores como especialistas en el campo de la comunicación y haciendo uso de la literatura, el cine o los videojuegos entre otros (MUÑOZ DAUGUA, C. 2010, 273-292).

Si bien la divulgación no es originaria de nuestro tiempo presente, vamos a centrarnos en el papel o en la situación de la divulgación en nuestros días. Así las cosas, a raíz de la guerra fría el público estaba cada vez más interesado por los avances científicos y tecnológicos propiciando que la divulgación de la ciencia ocupara un papel preminente en la sociedad científica y así surgieron organizaciones como la *National Geographic Society* volviendo el contenido más accesible. En la actualidad, tal y como señala Vélez Medina, este rol se ha beneficiado gracias al desarrollo de las tecnologías de la información que tienen como

principal ventaja la superación de barreras y la accesibilidad de un conocimiento antes reservado a expertos usando para ello los medios de comunicación masivos (tales como el cine, la televisión o internet) que, siendo de acceso libre, atienden a las demandas específicas de los consumidores (VÉLEZ MEDINA, B. 2014, 167-168)

1.1.1. Acerca de la divulgación en las ciencias jurídicas

Una de las mayores problemáticas que tenemos los juristas a la hora de divulgar el Derecho con el fin de ofrecer respuestas a las problemáticas sociales es el uso de un lenguaje técnico y complejo que dificulta el entendimiento de los legos y, en consecuencia, que el público general se interese o decaiga en su intento por interesarse en el conocimiento de las ciencias jurídicas.

En ese sentido, como bien afirma Cáceres Sánchez el Derecho posee un lenguaje funcional usado por los distintos operadores jurídicos pero que, sin embargo, permite su reproducción por fuentes muy diversas a través de los medios de comunicación lo que produce una disociación cuando no confusión entre, por ejemplo, los considerandos de una sentencia que percibida de manera clara y evidente por los juristas puede ser entendida como una auténtica injusticia social por el grueso de la sociedad (CÁCERES SÁNCHEZ, C. 2020, 41-51).

En ello juega un papel trascendental la hermenéutica que es definida por Rengifo Gardezabal como aquel conjunto de disciplinas que precede a un cuerpo unificado de conocimientos y que permite la interpretación de sus textos gracias al empleo de disciplinas como la gramática, la crítica, la retórica y la dialéctica (RENGIFO GARDEAZÁBAL, M. 2003, 149-161). Consciente de tal necesidad y teniendo en cuenta de que el Derecho no es una ciencia que pueda ser expresada unívocamente al llevar intrínseca una mayor carga ideológica que otras ciencias como pueden ser las matemáticas, Ramis Muscato advierte la relación existente entre la hermenéutica, el derecho y las ciencias del lenguaje ocupando un papel preponderante la primera sobre las restantes con el fin de esclarecer los conflictos que puedan devenir entre éstas (RAMIS MUSCATO, P. 1985, 95-112)

De esta manera, debemos tener en cuenta la hermenéutica y la posterior divulgación del conocimiento ya que el Derecho presenta una dicotomía puesto que mientras que los textos van dirigidos a una comunidad científica y los distintos profesionales del Derecho (al ser una disciplina de extremo rigor y funcional) el contenido de estos va dirigido al conjunto de la comunidad, tal y como enuncia el Código Civil al advertir que:

La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (Art. 6.1 CC).

Por este motivo, el papel del divulgador cobra tanta importancia y resulta de extrema necesidad al tener como misión principal trasladar ese lenguaje técnico a uno de uso corriente con el fin de dar respuestas a los cuestionamientos de la gente ya que la divulgación resalta la función social del Derecho como ciencia social y que implica una función cultural.

Por este motivo, investigaciones como las que abordamos en esta disertación fomentan el interés por personas ajenas al derecho, al separarse de la rigidez inherente a un estudio netamente jurídico destinado a juristas expertos en la materia en cuestión, y permiten al ciudadano medio identificar los elementos que, en el presente caso, configuran el delito de maltrato animal.

2. EL MALTRATO ANIMAL EN EL CINE DE ANIMACIÓN OCIDENTAL

El cine, como apunta Granado Palma, puede considerarse como una herramienta didáctica y una alternativa a los medios de enseñanza tradicionales gracias a su accesibilidad y rápida transmisión al público general, por lo que cada vez más está siendo utilizado por los docentes y divulgadores como una nueva manera de transmitir su conocimiento y enseñar a las nuevas generaciones (GRANADO PALMA, M. 2003, 155-158). Así, en opinión de Mercader Martínez, el cine es idóneo tanto para la investigación como para la enseñanza. De este modo, las películas promueven el espíritu crítico y fomentan el interés por diferentes áreas de conocimiento que implican, a su vez, un estudio en profundidad por los investigadores que atienden a las crecientes demandas de la población, además de por su propio interés vocacional. Al mismo tiempo, pese a que tradicionalmente el cine ha sido visto como un mero entretenimiento lo cierto es que nada más lejos de la realidad. El cine supone también una experiencia pedagógica que viene justificada por ser una manifestación estética, cultural y técnica que permite la comprensión de diversos aspectos históricos o sociales, así como la transmisión de valores y principios fomentando así que los espectadores interesados amplíen sus conocimientos desarrollando una postura crítica sobre las temáticas expuestas en sus filmes (MERCADER MARTÍNEZ, Y. 2012, 47-52).

Por este motivo, la obra de Walt Disney es una herramienta idónea, como también defiende Monleón Oliva, para contribuir al desarrollo integral de la población más joven – aunque sus predicamentos son universales y no tienen una edad definida – y sea educada en valores como la amistad o el respeto a la naturaleza, que es el caso que nos ocupa en la presente disertación (MONLEÓN OLIVA, V. 2022, 1-24).

2.1. Disney

Por este motivo, la obra de Walt Disney es una herramienta idónea, como también defiende Monleón Oliva, para contribuir al desarrollo integral de la población más joven – aunque sus predicamentos son universales y no tienen una edad definida – y sea educada en

valores como la amistad o el respeto a la naturaleza, que es el caso que nos ocupa en la presente disertación (MONLEÓN OLIVA, V. 2022, 1-24).

De esta manera, podemos afirmar la existencia de un mensaje o posicionamiento animalista y ‘*protoecologista*’ con fines educativos en las películas de Disney dónde se contraponen el mal, a través de la existencia de personaje malvado (generalmente humano) y una falsa superioridad del ser humano sobre al reino animal, frente al bien y la pureza de la naturaleza como exponente de los más altos valores e ideales, haciendo uso de un discurso visual para la transmisión de mensajes animalistas.

Así las cosas, en lo que concierne a la introducción de una figura malvada que atenta contra el reino animal, vemos como – siguiendo a Jiménez Gascón – Disney, para describir al villano de sus clásicos, se centra en la profesión de éstos (feriantes, cazadores, diseñadores de moda) para asociarlas a conductas de maltrato animal y como seres carentes de sentimientos y bondad, ya que todas las cualidades positivas suelen recaer en los animales y, en su caso, en los dueños lo que fomenta una educación infantil sobre la defensa animal (JIMÉNEZ GASCÓN, Z. 2010, 285-311). Analizando los diferentes filmes, en primer lugar, tenemos a *Dumbo* dónde los trabajadores del circo, en todo momento, ejercen violencia contra el animal tanto física (exponiéndole a graves peligros) como psicológica (al ser apartado de su madre) con un único fin lucrativo al aprovecharse de su deformidad. De este modo, las conductas de acoso y agresión que padece la cría de elefante son un claro ejemplo de maltrato animal con ánimo de lucro y este episodio no es aislado, sino que se generaliza en el conjunto de los animales del circo que padecen zoocosis. Otro claro ejemplo es la inolvidable *Bambi* donde los cazadores son vistos como los villanos siendo una clara crítica a la actividad lúdica de la caza, dónde los hombres dejan huérfana a una cría por un trofeo. Y, en el mismo sentido, *Tod y Toby*, dónde el maltrato no es únicamente hacia un animal salvaje como es el zorro, sino que también hacia su propio perro que ata, fuerza y utiliza como un mero instrumento para que acabe con la vida de su amigo de infancia, sin darle ninguna muestra de cariño a diferencia de la viuda Tweed que cuida del pequeño zorro huérfano. Mas recientemente también tenemos ejemplos de esta crítica a la Humanidad en *Frozen: el reino de hielo* dónde ésta es la responsable de que Sven quede huérfano. Aunque sin duda, en el imaginario popular no podemos olvidarnos de la aclamada *101 dálmatas* como crítica a las empresas textiles, que usan pieles de animales para confeccionar sus productos. Todas estas películas enfatizan los mensajes negativos asociados a los villanos al caricaturizarles otorgándoles un aspecto grotesco, así como una estética y ética maniquea que permite diferenciar fácilmente el mal del bien.

En lo que respecta a la supuesta superioridad del ser humano respecto al mundo animal, sostiene Sánchez Expósito que esto se debe al etnocentrismo humano que hace de la cultura

propia el criterio exclusivo para interpretar los comportamientos de otros grupos, en este caso el mundo animal (SÁNCHEZ EXPÓSITO, I. 2014, 165-170). En la obra de Walt Disney, como apunta Marín también se encuentra presente este posicionamiento etnocentrista, así en *la Dama y el Vagabundo* vemos como Linda recibe en navidad un cachorro de *cocker americano* y la diferencia que existe entre Reina y Golfo, lo cual es una clara muestra del capitalismo y la diferencia de clases, sin embargo, son los canes los que nos enseñan a que tales constructos son banalidades imponiéndose el amor de estos perros. Algo parecido tenemos en la película de *Hércules*, donde persiste la idea de regalar animales y el sometimiento de éstos al capricho de los humanos. No obstante, Disney se opone frontalmente a estas ideas y vemos como fomenta la adopción de animales mestizos, un claro ejemplo es *Los Aristogatos*, ya que la acaudalada Madame Adelaide Bonfamille acoge a Tomas O' Malley, un gato callejero, y crea una asociación para dar cobijo y un hogar a todos los gatos callejeros de la ciudad de París. Mismo mensaje podemos ver el *Oliver y su pandilla* e incluso en *Lilo y Stitch*, dónde fomentan la adopción de animales y enfatizando el apoyo emocional y compañía que dan los animales. Si bien, aunque éstos ejemplo son positivos y, evidentemente, son una buena enseñanza para los más jóvenes siempre vemos que la posición de dominio y control recae en los humanos no en los animales, de modo que – como hemos visto – puede ser tanto positiva como negativa, pero, sin duda alguna, estas películas son un gran ejemplo de cómo debemos relacionarnos con el resto de los seres vivos con los que compartimos el planeta Tierra.

En tercer lugar, debemos prestar atención al discurso verbal como instrumento para favorecer el movimiento animalista y su incardinación en la conciencia socio-jurídica. Como afirma Ubreva Amor la sucesión de imágenes de las películas de Disney van acompañadas de dos mensajes contrapuestos, uno animalista y otro anti-animalista, es decir, la tradicional lucha del bien contra el mal dónde prevalece el bien y esas ideas son las que deben penetrar y ser utilizadas como una herramienta pedagógica, de ahí la importancia de estos filmes en el desarrollo infantil (UBREVA AMOR, A. 2008, 555-561). De esta manera la infravaloración de la vida animal fomenta el etnocentrismo humano y ello lo podemos ver en los mensajes de Cruella de Vil (“perros corrientes, sin manchas, parecen ratas blancas”, cuando ve a las crías de dálmatas) o Linda (“con ese perro”, ya que al tener al bebé denigra a Reina a un plano inferior) e incluso en Winnie the Pooh (dónde Conejo quiere decorar su madriguera con un trofeo de caza). Por el contrario, los mensajes animalistas impregnan la obra del creador de la ‘casa del ratón’, así se demuestra en la estrecha relación de Kristoff con su reno Sven (con la carismática frase de “renos mejor que personas”), en la estrecha relación que nos presenta Tod y Toby, que apuntamos anteriormente.

Así las cosas, tras el análisis de los diferentes filmes que tiene Disney (como es evidente, una pequeña muestra del conjunto de su filmografía) podemos observar un claro mensaje animalista en sus obras con una vocación artística y didáctica. Así vemos como los villanos representan el mensaje anti-animalista y vuelcan su perversidad sobre el reino animal, lo que nos permite a través de este reflejo de maldad concienciar a la población acerca de la necesidad de preservar los derechos de los animales. Por el contrario, es cierto que los filmes no pueden separarse del mensaje etnocentrista ya que aunque los personajes sean animales lo cierto es que asumen los rasgos de personalidad humanos, eso sí los rasgos positivos por lo que, por esa parte, al adjudicar dichas características humanas a los animales los humaniza pero ello no obsta a que el mensaje animalista perdure y sirva para concienciar y educar, como sucede en *Bambi* que es considerado el primer largometraje de corte puramente animalista y al que le seguirán muchos otros.

2.2. Pixar

En el caso de Pixar, vamos a centrarnos en diferentes películas y cortos para extraer el mensaje animalista y ecologista de sus obras, puesto que el mensaje verde en los proyectos de Disney se enfatizó y modernizó gracias a la estrecha relación – desde 1991 – y posterior adquisición de la factoría *Pixar Animation Studios* en 2006, lo que permitió extender su mensaje a un público más adulto y destinado a todo tipo de audiencias.

Así las cosas, la primera película a analizar es *Buscando a Nemo* donde, al igual que en las películas analizadas anteriormente, vemos cómo la Humanidad ejerce el papel de villano puesto que la trama del filme gira en torno al rescate o búsqueda de Nemo que ha sido secuestrado por unos buceadores para su posterior venta y exhibición en un acuario sin importar, lo más mínimo, el bienestar animal. Del mismo modo, no se puede desligar del etnocentrismo humano al humanizar a sus personajes y deshumanizar a los humanos, pero, al igual que sucedía con la filmografía de Disney, ello sirve para difundir su mensaje y enseñanza. Así, desde el comienzo de la película – en el momento de la captura – ya encontramos la primera crítica al consumismo y al poder que los humanos ejercemos sobre la naturaleza y las consecuencias que acarrearán nuestros actos y es que los peces capturados por los buceadores (en el momento del filme) se encontraban en peligro de extinción, así como la mayoría de las especies que vemos en la película (como, las tortugas marinas, pelicanos y tiburones, entre otros). De este modo el primer mensaje que advertimos es esa crítica a la caza masiva de especies animales y el nulo respeto que tenemos hacia la vida de éstos y que nuestros actos están movidos por el egoísmo, la imprudencia y el consumismo. Otros mensajes cuya misión es concienciar sobre la responsabilidad humana lo vemos al mostrar el cautiverio de los peces en el acuario y sus ansias de libertad o en la frase “los peces

son amigos, no comida” en alusión a los efectos positivos que tendría reducir el consumo de carne y aumentar la cantidad de vegetales en nuestra dieta. Finalmente, el ecologismo también está presente en la obra ya que cuándo Marlin y Dory llegan a la Bahía de Sídney ven los efectos de la contaminación marina y que impiden la proliferación de la vida marina como consecuencia del sistema de tratamiento de aguas y los deshechos que depositamos en el mar, tal y como reconoce Mastantuono (MASTANTUONO, L. 2017, 123-135).

En segundo lugar, tenemos a la película *Wall-e*, estrenada en 2008 y con un marcado mensaje ecologista. En ella la crítica no puede ser más clara: los seres humanos tuvimos que abandonar la Tierra al transformar nuestro entorno en inhabitable y la misión de nuestro pequeño robot no es otra que la de salvar a la Humanidad de sus actos. Como señala Pedroso Ortega lejos de ser un mensaje fatalista y alarmista es un claro exponente de la realidad ya que nuestro consumismo desproporcionado e ingente acumulación de residuos ya ha dejado, en el presente, extensas zonas de nuestro planeta carentes de vida (PEDROSO ORTEGA, X. 2009, 1). Así, la Tierra es presentada como un vertedero dónde lo único sostenible es nuestro robot, que funciona gracias a la energía solar y es el único reducto del buen uso de la energía sostenible. Por ende, la enseñanza del filme es más una advertencia de que si seguimos esta senda de consumismo descontrolado, deforestación y contaminación de nuestro entorno acabaremos con la vida sobre la Tierra, como ya sucede con miles de especies animales y vegetales en nuestros días.

En tercer lugar, tenemos a *Up*, estrenada en 2009, que es un claro alegato a la protección de especies protegidas y en peligro de extinción y un llamamiento a convivir de manera armoniosa con la naturaleza. Así las cosas, tenemos un primer mensaje ecologista en relación con la transformación que sufre el urbanismo alrededor de la casa del protagonista, a quien quieren desahuciar para construir un bloque de pisos, de este modo una zona residencial con extensas zonas verdes pasa a ser presa de la economía capitalista y transformada en un área urbana de alta densidad poblacional perjudicando la calidad del aire, agua y, en definitiva, reduciendo el espacio de la naturaleza en nuestras ciudades. En lo que respecta al mensaje animalista, lo vemos en el deseo de la caza – viva o muerta – del ave (muy parecida al ya extinto Dodo) para su exposición en occidente. De este modo, es una clara crítica a la caza furtiva, de una parte, y a la exposición de animales en cautiverio, de otra.

En último lugar, tenemos el corto de *Kitbull*, de 2019. En él, como nos ilustra López González, vemos una cruel realidad: el uso de perros en peleas. El corto nos muestra la amistad entre un gato callejero, que vive en una nave rodeada de residuos, y un pitbull, un perro de ‘raza peligrosa’, que es maltratado y usado en peleas. (LÓPEZ GONZÁLEZ, R.C.

2019, 249-265). Cuando estos se conocen, la primera reacción del mínimo es defensiva, pero éste se sorprende por lo dócil que es el can, recientemente trasladado por los humanos al lugar. Tras una escena dónde el can resulta gravemente malherido a consecuencia de las peleas y el maltrato que le somete su amo, aún en ese estado, ayuda al gato *kitbull* que quedó atrapado en unos plásticos quien posteriormente lame sus heridas naciendo una estrecha amistad entre ambos que terminan huyendo del malvado dueño y son adoptados por una pareja.

En cierre podemos afirmar que los filmes de Pixar, al igual que los de Disney, contribuyen a la difusión de un mensaje animalista y ambientalista con el objetivo de concienciar a la sociedad de la necesidad de respetar a todos los seres vivos y del deber de conservación de nuestro entorno como especie ‘dominante’ de la Tierra.

3. LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EN ESPAÑA

3.1. La defensa de los animales en la Constitución Española de 1978

Para fijar el medio ambiente desde un punto de vista jurídico, en primer lugar, debemos dar una definición de este. Así Garrido Falla define al medio ambiente como:

Aquel conjunto de elementos naturales o culturales que determinan las condiciones de vida características de un integrante humano-geográfica y temporalmente delimitado (GARRIDO FALLA, F. 1980, 808).

En este sentido, nuestra Norma Fundamental (siguiendo el modelo del art. 66 de la Constitución Portuguesa 1976) contempla la protección del medio ambiente en su art. 45 al manifestar:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado (Art. 45 CE).

Pero, como advierte, su inclusión no estuvo exenta de tensiones. Su inclusión responde a una decisión de política fundamental basado en la consecución de un modelo de sociedad compatible con el desarrollo de la vida colectiva, siendo una de las primeras del mundo en reflejar la preocupación social por la protección del medio ambiente (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. 1981, 337-350).

Como consecuencia de este planteamiento, el legislador optó por acomodar las preocupaciones medioambientales en la parte dogmática de nuestra Constitución plasmándolo como un nuevo derecho económico-social, y no como un derecho fundamental. De esta manera, al relacionar el medio ambiente con calidad de vida, se configura como un derecho-deber y como un principio rector de la política económica y social.

Por su parte, López Ramón al analizar el precepto constitucional, establece el carácter dual de este, se constituye al mismo tiempo, como un derecho subjetivo: el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y, por otro lado, como un deber: el de conservarlo (LÓPEZ RAMÓN, F. 2015, 84-91).

De modo que, el art. 45, al configurar un derecho y un deber, también faculta al Estado para que, en caso de lesión o incumplimiento del deber de conservarlo, recurra a la acción judicial con la finalidad de repararlo. Todo ello, en virtud de los principios de prevención, corrección y responsabilidad. A su vez, el propio Estado acudirá al derecho administrativo, al derecho penal e incluso al derecho civil que en su art. 333 bis. 1 CC:

Los animales son seres vivos dotados de sensibilidad. Solo les será aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza o con las disposiciones destinadas a su protección (Art. 333 bis. 1 CC).

3.2. Entre el ilícito penal y administrativo: el principio del *non bis in idem*

El legislador, a tenor de lo expuesto en el art. 45 CE, establece un doble mecanismo de protección del medio ambiente. De esta manera, los actos de crueldad contra los animales encuentran su expresión jurídica bien como infracción administrativa o como ilícito penal. Sin embargo, esta duplicidad entraña, en la práctica, importantes problemáticas y abre la posibilidad de que una misma conducta pueda ser castigada desde el punto de vista penal, de una parte, y desde el derecho administrativo, de otra.

Ante tal vicisitud, el principio *non bis in idem* nos permite resolver estos conflictos al darnos una solución en aquellos supuestos en los que sea de aplicación de manera simultánea ambos ilícitos, el penal y el administrativo. En este sentido, tal y como aclara Pérez Manzano, la aplicación del principio tiene como finalidad impedir la aplicación de la doble sanción en aquellos supuestos que, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, exista una identidad de sujeto, hecho y fundamento (PÉREZ MANZANO, M. 2005, 73-108).

En consecuencia, como afirma Jaén Vallejo -tomando en consideración lo advertido por el Tribunal Constitucional-, la aplicación del principio supone inevitablemente la preferencia del orden penal sobre el ordenamiento jurídico administrativo (JAÉN VALLEJO, M. 2003, 75-94). Misma postura es defendida por García Sanz que, al analizar los efectos de la aplicación del *non bis in idem*, sentencia que la actividad sancionadora de la

Administración debe ceder ante los tribunales penales sin que pueda aplicarse de manera conjunta la sanción penal y la administrativa (GARCÍA SANZ, J. 2008, 117-137).

En cierre, podemos aseverar que el principio *non bis in idem* es la clave para no llevar a cabo la doble punición, permitiéndonos, además, decidir si aplicar el ordenamiento jurídico penal o administrativo para castigar a quien cometa un delito de maltrato animal.

3.3. ¿Los animales son un bien jurídico protegido?: teorías y perspectivas

Como se ha expuesto la Constitución española contempla el medioambiente como un derecho de los ciudadanos e impone el deber a éstos de conservarlo, entendiendo por medioambiente el conjunto del ecosistema radicado en el territorio español. Sin embargo, su concepción ha ido sufriendo importantes cambios llegando al culmen en el año 2023.

En este sentido, la doctrina seguida por el Alto Tribunal (el Tribunal Supremo, en adelante TS) - que aún no ha recogido las novedades legislativas en su jurisprudencia -, en STS 940/2021 (Sala de lo Penal) de 1 de diciembre de 2021, ha puesto de manifiesto que la protección penal de los animales radica en la necesidad de una moral pública generalizada, optándose así por la postura moral que sostiene gran parte de la doctrina en la actualidad.

En consecuencia, bienestar animal no implica que los animales sean titulares de derechos, sino en que la naturaleza humana comporta un deber de respeto al resto de seres vivos, estando modulada esta exigencia por el grupo social y por la específica formulación de los distintos tipos penales por el legislador.

De este modo, el ordenamiento jurídico penal exige que la conducta humana tenga como resultado la lesión, la muerte o la explotación sexual de un animal de los que normalmente quedan al cuidado y protección del hombre. Es decir, el tipo penal requiere que el desprecio del bienestar animal carezca de justificación, excluyéndose así otras conductas legalmente autorizadas, como la experimentación con animales, los festejos taurinos, o un sacrificio en matadero vinculado a finalidades alimentarias o industriales y ajustado a la correspondiente regulación administrativa, entre otras.

En consecuencia, ello implica que la carga de probar el desvalor de la acción (esto es, el desprecio hacia los animales) que refleja el elemento normativo corresponde a la acusación. Sin embargo, como veremos a continuación, esta postura ofrecida por el Tribunal Supremo no es unánime y existen numerosas teorías que abogan por diferentes interpretaciones acerca del bien jurídico protegido o incluso las que niegan que exista un bien jurídico protegido.

No obstante, para llegar a esta concepción es necesario hacer referencia a las distintas teorías y perspectivas que han existido hasta el presente.

3.3.1. Postura tradicional: antecedentes remotos

Pese a que los animales han jugado un papel de gran importancia dentro de la sociedad, el derecho y la economía a lo largo de toda nuestra trayectoria histórica, tradicionalmente han sido considerados como cosas muebles.

En el derecho romano, Ulpiano propuso una regulación de éstos en el Digesto (concretamente en D.1.1.1.31), refiriéndose a la existencia y aplicación de un derecho propio de la naturaleza que es común a todos los seres vivos (sin distinción de si se trata de humanos o animales). Sin embargo, la realidad es que, como señala Kelch el respeto y veneración del hombre por la naturaleza se ha ido desdibujando con el paso de los siglos (KELCH, T. 2012, 23-62).

En este sentido, Giménez-Candela señala que los animales tienen en nuestro sistema jurídico continental, la consideración de cosas en propiedad siendo esta atribución del estatuto de cosas (*res*), siguiendo la técnica jurídica romana, que, en su momento, integra a las dos principales fuerzas de trabajo de una sociedad eminentemente agrícola (los esclavos y los animales, sobre todo los de tiro y carga) dentro de los elementos más importantes del patrimonio (*mancipium*) del jefe de un clan familiar (paterfamilias), es decir, del dueño y único titular del conjunto de los bienes con los que una familia desenvolvía su vida y su actividad económica (GIMÉNEZ-CANDELA, T. 2020, 35-42).

En su momento, la inclusión de los animales dentro del sistema jurídico romano, como una categoría específica dentro de los elementos integrantes de la propiedad, significó un cambio muy importante, pues en otras sociedades ni siquiera estaban incluidos dentro de un sistema de Derecho.

En aplicación de la misma lógica, hoy en día nos planteamos el cambio de estatuto jurídico de los animales, como cosas en propiedad o de dotarles de auténticos derechos propios como es la intención que emana de la reciente Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal.

3.3.2. Teorías bioéticas

Como relata Jaurrieta Ortega, los partidarios de esta teoría abogan por la protección de aquel conjunto de obligaciones de carácter bioético que tiene el hombre para con los animales (JAURRIETA ORTEGA, I., 2019, 181-202).

Así Higuera Guimera -el principal precursor de esta postura- y García Solé defienden que el objeto de considerarlo como bien jurídico protegido es proteger la naturaleza en su conjunto y el daño que los animales pueden llegar a sufrir a consecuencia de la explotación de la misma, ya que el maltrato animal vulnera un interés básico que consiste en el respeto de las obligaciones biológicas-bioéticas que tiene el hombre con los animales y ello incluye el respeto medioambiental del que derivan las obligaciones aludidas (HIGUERA GUIMERA, J.P., 1998, 343-362; GARCÍA SOLÉ, M., 2010, 36-43).

Estas obligaciones derivan del mandato constitucional, puesto que los delitos de maltrato animal se configuran como un delito contra el medio ambiente, englobando en tal protección tutelada por el art. 45 CE, el cuidado de los animales domésticos.

Dicho artículo lleva a cabo un reconocimiento de derechos en torno al disfrute del medio ambiente, estableciendo que aquellos que atenten contra tales derechos serán castigados por las sanciones penales o administrativas que se estimen. Si bien, cabe señalar que en la actualidad esta tesis ha ido perdiendo defensores dejando de ser la postura mayoritaria tal y como se ha visto reflejado en la citada sentencia del Tribunal Supremo.

3.3.3. Perspectiva moral

Dicha teoría ha sido propuesta por García Rivas y que encuentra su fundamento en la propia filosofía-jurídica, por la cual se consideraba que los maltratadores de animales tenían una alta posibilidad de convertirse en maltratadores de personas, lo cual podría suponer un riesgo para la convivencia humana pacífica (GARCÍA RIVAS, N. 2009, 629-632).

Es por ello que, más que abogar por la protección de los animales, la finalidad de esta postura supone un intento de concienciar a la sociedad de que hay que respetar las distintas formas de vida y de que asumir el cuidado de animales conlleva una responsabilidad respecto a ellos.

3.3.4. Teorías negativas

En contraposición con las tesis expuestas anteriormente hay una parte minoritaria de la doctrina – como Rodríguez López o Matellanes – que niegan la existencia de un bien jurídico protegido en los delitos de maltrato animal y, por ello, no deberían ser merecedores de protección por el ordenamiento jurídico penal, siendo suficiente la protección que ofrece el derecho administrativo (RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. 2007; MATELLANES, N. 2008).

3.3.5. Postura actual

Finalmente, la teoría mayoritaria en la doctrina sostiene que este bien jurídico protegido debe velar por la dignidad e integridad física y psíquica de los animales. Así, esta postura es aquella que considera que a través del delito de maltrato animal el legislador está llevando a cabo una protección de la vida e integridad de los animales, es decir, supondría un reconocimiento de los derechos a la vida e integridad de los mismos, o, incluso, su bienestar.

De esta manera son numerosos los autores – entre otros, Ríos Corbacho, García Álvarez y López Peregrín – que sostienen y defienden esta postura – al igual que la jurisprudencia nacional (por ejemplo, la SAP de Madrid del 19 de Abril de 2004) y comunitaria (puesto que el tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el cual es uno de los constituyentes de la Unión Europea, se refiere a los animales como «seres sensibles», en concordancia con los fundamentos de este sector) – que supone un reconocimiento de derechos subjetivos a los animales, pese a la no capacidad de estos seres de ejercerlos (RÍOS CORBACHO, J.M. 2016, 1-55; GARCÍA ÁLVAREZ, P. y LÓPEZ PEREGRÍN, C. 2013, 1-65).

3.4. El delito de maltrato animal

3.4.1. Evolución histórica

Al igual que hemos hablado de las más recientes novedades que ha sufrido la regulación de la conducta penal, conviene retrotraernos -brevemente- a la tradición normativa para así entender los motivos por los cuales el legislador ha decidido dar este nuevo sentido a la norma penal.

Así las cosas, la preocupación por el bienestar animal ha sido una constante por los distintos legisladores españoles a lo largo de la historia. En este sentido, Petit nos recuerda que el primer ejemplo de este tipo de regulación en nuestro ordenamiento jurídico penal lo encontramos en la prohibición de la tauromaquia en 1785, aunque posteriormente levantada por Carlos IV quien estableció ciertas limitaciones. Más allá fue Pío V que, en su bula “*Salutis Gregis Dominici*” datada 1567, condenaba a la excomunión a aquellos fieles que asistieran a estos festejos (PETIT, C. 2011, 36).

Más allá de esta anécdota histórica, podemos considerar como antecedente más lejano del delito contra los animales el introducido en el art. 810 del CP de 1928 que perseguía a quienes maltrataban públicamente a los animales domésticos. Sin embargo, no es hasta las últimas décadas de dicho siglo cuando se hizo patente una conciencia animalista donde, los proyectos y anteproyectos del Código Penal de 1980, 1983, 1992 y 1994, se vuelve a incorporar como delito o falta el maltrato animal (recordemos que los Códigos Penales de 1932 y 1944 no tipificaban tal delito al considerarlos meramente bienes muebles o cosas) aunque sin grandes avances.

Por todo ello, se tuvo que esperar hasta la entrada en vigor del vigente Código Penal de 1995 para configurar un auténtico delito de maltrato animal que recogía las posturas predominantes y defendidas por la mayoría de la doctrina nacional e internacional. De esta manera en su art. 632 CP (actualmente derogado) castigaba a aquellos que maltratare cruelmente a animales domésticos o a cualquier otro en espectáculos no autorizados.

Con la reforma operada en 2003, se produce un auténtico punto de partida en la persecución de estas conductas con la elaboración del art. 337 CP, aunque condicionaba a que estas conductas fueran llevadas a cabo con ensañamiento. Afortunadamente, en 2010 se decidió suprimir el término de ensañamiento a animales domésticos por menoscabo grave y diferenciando a los animales amansados, ampliándose así el objeto de protección – tanto por el sujeto pasivo como por la conducta realizada –.

Finalmente, la última modificación del Código Penal (sin perjuicio de la advertida anteriormente y operada en 2023) sucedió en 2015 donde se introdujo la explotación sexual como conducta objeto de protección por el precepto penal.

3.4.2. Transformaciones y repercusiones a consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2023, en materia de maltrato animal, en el Código Penal de 1995

Antes de proceder al estudio del delito de maltrato animal conviene poner de manifiesto que el presente tipo penal ha sufrido importantes modificaciones como consecuencia de la entrada en vigor de la reciente LO 3/2023, de 29 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, CP), en materia de maltrato animal.

En este sentido, observamos – en primer lugar – que el Capítulo IV, del Título XVI, del Libro II ha cambiado su rúbrica pasando a llamarse ‘De los delitos contra la flora y fauna’ (que recoge los artículos contemplados entre el art. 334 a 336, ambos inclusive y suprimiéndose los arts. 337 y 337 bis) y la adición de un nuevo Título XVI *bis* del CP denominado ‘De los delitos contra los animales’ (que establece los artículos 340 bis a 340 quinquies)

Realizando un análisis sobre las novedades introducidas en este nuevo título - y al ser una novedosa redacción pese a que mantiene importantes coincidencias con la legislación anterior – vemos necesario hacer una serie de precisiones (independientemente de que en posteriores apartados sea tratado con mayor profundidad) siguiendo los postulados planteados por Hava García (HAVA GARCÍA, E. 2023, 1-45).

En lo relativo al art. 340 bis del CP, observamos como el legislador al tipificar la conducta de este delito – cuyo espíritu de la ley no es otro que de preservar la integridad física de los animales y otorgarles una dignidad de la que carecían con la ya derogada regulación – los considera como algo más que cosas y poseedores de una dignidad de la que carecían y por ello merecedora de protección (siguiendo así las posturas más moralistas y que abogan por conferir una dignidad a estos seres vivos).

Entre las conductas típicas observamos que son muy diversas, tipificando tanto como aquellos atentados contra su integridad física como de aquellos actos sexuales practicados contra ellos (recordemos que estas conductas son las más habituales en la difusión de videos a través de las redes sociales, como ya dijimos anteriormente), viéndose agravadas según la modalidad de la conducta realizada (es decir, si concurre ensañamiento, si se realiza en presencia de menores de edad o si se da muerte al animal, entre otras).

Seguidamente, observamos en el reciente articulado una importante novedad respecto a la normativa previa al hacer una distinción entre los animales vertebrados y los animales no vertebrados, extendiéndose así considerablemente el objeto de protección de la ley (ya que antes de la reforma multitud de especies – especialmente aquellas no consideradas domésticas – quedaban automáticamente excluidas de tal protección y, en todo caso, quedaban amparadas bajo otros tipos penales como el delito de daños – que protege el patrimonio del dueño del animal y no del propio animal).

Por su parte, el art. 340 *ter* CP contempla la conducta de abandono de todo animal vertebrado en condiciones en la que su vida o integridad física pueda ser puesta en peligro.

De este modo, a diferencia del tipo anterior que era de resultado éste se presenta como un delito de peligro, como consecuencia de la responsabilidad que tiene el dueño sobre este (al decir, ‘bajo su responsabilidad’), adelantándose la barrera penal a un momento anterior a la producción de cualquier resultado lesivo.

Finalmente, el art. 340 *quater* CP se dedica a castigar la responsabilidad de las personas jurídicas responsables de la comisión de los ilícitos penales anteriormente descritos y el art. 340 *quinquies* CP, dedicado a las medidas cautelares que pueden ser impuestas por los juzgados y Tribunales.

3.4.3. Análisis del tipo penal

A tenor de las recientes modificaciones realizadas por el legislador, fruto de la entrada en vigor de la reciente LO 3/2023, en materia de maltrato animal, el delito de maltrato penal ha sufrido importantes modificaciones cuyo objetivo primordial es, por una parte, ampliar el ámbito de protección y, de otro lado, incrementar la punición de tales conductas.

Así, como se expuso anteriormente, el tipo básico de maltrato animal lo encontramos en el nuevo Título XVI bis del CP, bajo la rúbrica ‘De los delitos contra los animales’ (arts. 340 *bis a quinquies*).

En primer lugar, identificamos que –atendiendo al tenor literal precepto penal – el sujeto activo puede ser cualquiera. Así Brage afirma que no es requisito necesario ser el dueño de los animales ni que estos estén bajo su protección y que tampoco se trata de primera mano, pues no se exige el maltrato directo tal y como sucede en las peleas de perros dónde éstos son azuzados y el resultado dañino es causado por otros animales (BRAGE, S. 2017, 20). Más complicada, apunta Toribio Alfageme, es la conducta de explotación sexual, no obstante, haciendo un estudio comparativo o análogo (desde el punto de vista doctrinal) con el delito de prostitución entre seres humanos cabría castigar tanto al que se lucra de la explotación como a quien solicita dichos actos sexuales, como también señala Luzón (TORIBIO ALFAGEME, A. 2020, 111-137; LUZON PEÑA, D. 2016, 169ss).

Seguidamente, el sujeto pasivo del delito no puede ser otro que el propio animal. Como constata Hava García, si bien ha existido la discrepancia sobre si considerar a éstos como meros elementos descriptivos o bien normativos lo cierto es que, en la actualidad, tal discusión no es posible ya que la ley ha ido articulando conceptos como ‘amansado’, ‘doméstico’ y, con la reciente modificación, ‘vertebrados’ y, por lo tanto, no cabe duda alguna acerca del sujeto pasivo como titular del bien jurídico protegido y anteriormente extensamente tratado (HAVA GARCÍA, E. 2011, 259-304).

Centrándonos en la conducta; «[el que] por cualquier medio o procedimiento, incluyendo los actos de carácter sexual, cause a un animal doméstico, amansado, domesticado o que viva temporal o permanentemente bajo el control humano lesión que requiera tratamiento veterinario para el restablecimiento de su salud» observamos que, como

como recoge Bosio Cuenca, tradicionalmente han existido dos corrientes (BOSIO CUENCA, M. 2021, 82-111).

La primera sostiene la existencia de dos conductas (el maltrato por un lado y los actos sexuales por otro), mientras que la segunda entiende al maltrato injustificado como común denominador de ambas conductas (que a nuestro juicio es la correcta conforme a la vigente redacción). Por todo ello, como señala Requejo Conde al analizar el *iter criminis*, el delito es de resultado, y se puede apreciar su comisión en grado de tentativa al causar mediante maltrato injustificado lesiones leves que no lleguen al resultado de causar las lesiones graves exigidas por el tipo (REQUEJO CONDE, C. 2010, 40).

Atendiendo al tipo subjetivo, siguiendo a Luzón Peña lo define como el conocimiento y voluntad de realizar todos los elementos objetivos del tipo total de injusto. Aunque también existen otras posiciones que entienden que el elemento volitivo no es tan importante, relegándolo a un segundo plano, y dando importancia al elemento cognitivo o más concretamente al conocimiento del riesgo creado para un determinado bien jurídico (STS 2243/2014, de 21 de mayo). Aplicando tal razonamiento, en el presente delito observamos que el delito de maltrato animal es un delito de tipo doloso (y, desde la reforma de 2010 - al suprimirse la exigencia de que la conducta se realizara con ensañamiento – cabe con cualquier tipo de dolo, ya sea de primer o segundo grado o dolo eventual), no pudiéndose castigar por una mera imprudencia (LUZON PEÑA, D. 2016, 169ss).

Respecto a las penas establecidas para el tipo penal hay disparidad de opiniones, ya que existe numerosa doctrina que considera que la pena privativa de libertad es totalmente insuficiente (como señala, MARQUÈS I BANQUÈ, M. 2015, 667-683), mientras que otros defienden (en este sentido, MENÉNDEZ DE LLANO, N. 2015, 1-18) la equiparación de pena con otros ordenamientos jurídicos. También se entiende que el efecto disuasorio de esta pena está totalmente en entredicho, al ni siquiera cumplirse en la mayoría de las ocasiones, y considerando que, para penar con tan poca dureza, hubiera sido casi mejor limitarse a imponer una sanción administrativa. No obstante, las recientes reformas han ido castigando con mayor crudeza la conducta siendo estas discusiones más propias de política criminal que jurídicas.

Finalmente, atendiendo a las circunstancias específicas que agravan la conducta (y que aparecen recogidas en el citado art. 340 bis. CP) podemos aseverar que estas son muy diversas y hacen referencia a una multitud de situaciones que afectan tanto al resultado producido (resultado de muerte), instrumentos realizados (como veneno) o ante quienes sean realizados (cuando se comenten en presencia de menores de edad). En este aspecto, hemos de señalar que el legislador, con su última reforma, ha continuado con la descripción que ya recogía anteriormente el código penal y, únicamente, ha incrementado las penas aplicables.

Como señala Prats la forma de incrementar la gravedad de la conducta ha sido objeto de un tratamiento amplio y difuso, el cual ha debido ser objeto de concreción por la doctrina y, especialmente, por la práctica judicial. Por ejemplo, respecto al uso de medios podemos traer a colación la SAP de Huesca 77/2023 de 13 de abril de 2023, dónde se condena a un propietario por producir caquexia a un perro (al que no le habían alimentado ni

suministrado agua por más de diez días), la SAP de Guadalajara 200/2023, de 31 de marzo de 2023, donde con la intención de amedrentar a su hermano un hombre propina diversas patadas al perro de éste y, especialmente, la STS (Sala de lo Penal) 40/2023 de 26 de enero de 2023, dónde se analizan una multitud de conductas que pueden ser constitutivas de maltrato animal (PRATS, E. 2020, 965-1002).

Respecto al incremento de la pena por llevar a cabo el hecho con ensañamiento, realizando una interpretación en relación con el art. 22. 5ª CP y siguiendo el estudio realizado por Arregui Montoya, este implica aumentar deliberada e inhumanamente el sufrimiento de la víctima, causando padecimientos innecesarios para la ejecución del delito. No obstante, en opinión de la doctrina mayoritaria, en este delito, debe ser entendido como la muestra por parte del autor de un especial regocijo, perversidad o diversión con el sufrimiento animal (lo que implica un cierto grado de subjetividad a la hora de aplicar este agravante). Otras circunstancias que también concibe el articulado son – de forma paralela al tratamiento que reciben las lesiones en el código penal – la gravedad de los daños sufridos por el animal como, por ejemplo, la pérdida de miembros u órganos principales, sentidos, etc. (ARREGUI MONTOYA, R. 2022, 6-18).

En último lugar, observamos cómo la pena se agrava cuando los hechos se den ante la presencia de un menor (En este sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Penal) 1159/2020 de 20 de mayo de 2020, donde un adulto, en presencia de una menor (propietaria del animal), alza a un perro por el cuello y lo azota con una vara de arrear vacas). Lo importante de esta circunstancia agravante es que tiene como bien jurídico a proteger no sólo el bienestar del animal, sino también la mayor sensibilidad del menor (como consecuencia de su estadio de desarrollo) y debe ser fruto del desarrollo de políticas destinadas a concienciar a éstos de lo perverso de estas conductas para que, en su madurez, no se vean motivados a cometerlas.

En definitiva, hemos podido observar como el legislador nacional –más concienciado con el medio ambiente y con la defensa del mundo animal– ha ido implementando medidas y llevando a cabo políticas destinadas a garantizar la vida e integridad de los animales que a menudo han sido la diana de personas abyectas que disfrutaban con el dolor ajeno y, especialmente, de los seres más indefensos y desprotegidos como son los animales en nuestra sociedad actual.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación ha quedado patente como el legislador ha ido cambiando su concepción sobre los animales otorgándoles una dignidad y unos derechos que, en tiempos pasados, no tenían. Por ende, ha quedado patente que al considerar a éstos como seres sintientes - y no una mera propiedad de los seres humanos – sea visto la necesidad de elaborar nuevas normativas que recojan tal sentir, especialmente motivado por la crueldad y su difusión a través de múltiples plataformas.

De esta manera, la configuración penal del delito de maltrato animal en España se ha convertido en un hito en la normativa internacional y referente para aquellos Estados que aún no han contemplado esta novedosa concepción que tiene como objetivo, en definitiva, la salvaguarda del conjunto de las especies que habitan nuestro planeta alejándose de la visión antropocéntrica y centrada, en exclusiva, en el progreso y desarrollo del ser humano.

A consecuencia de lo advertido podemos extraer, no obstante, las siguientes conclusiones:

Primera. - La divulgación jurídica es una herramienta útil y necesaria tanto para los docentes como para los investigadores quienes deben ir paulatinamente acercando el Derecho al público general, el cual también debe ser su destinatario al ser el principal beneficiario o perjudicado al vivir en un Estado de Derecho. Es necesario así que los ciudadanos se interesen por saber el alcance de sus derechos para cumplirlos evitando así su incumplimiento por el desconocimiento de estos o, por el contrario, saber ejercitarlos en el caso de su contravención. Además, la divulgación se presenta como un instrumento del docente para motivar a sus alumnos alejándose de la rigidez y formalismo que 'rodea' al Derecho. Por todo ello explicar el Derecho a través de manifestaciones audiovisuales, literarias y otras artes debe ser implementado si queremos que nuestra ciencia esté viva y no recluida al conocimiento exclusivo de los juristas.

Segunda. - La filmografía de *Walt Disney Studios* es una herramienta de gran utilidad para la transmisión de los valores animalistas y ecologistas, especialmente para el público más joven. Con sus películas aprendemos a valorar nuestro entorno, proteger a los distintos seres vivos y concienciar a la población de la necesidad de convivir de forma armoniosa con la naturaleza y todos los seres vivos que habitan nuestro planeta. De este modo, en lo relativo al mensaje animalista observamos diferentes tipos penales que han sido recogidos paulatinamente en los diferentes ordenamientos jurídicos, como es el caso de nuestro Código Penal. Así podemos ver reflejados en películas como *Tod y Toby* los delitos de maltrato animal, en *Up* o en *Bambi* la caza furtiva y de animales en peligro de extinción, en *Los Aristogatos* el abandono de animales, en *101 Dálmatas* la cría desmedida y la utilización de animales en la moda textil, así como otros mensajes positivos y de concienciación, tal es el caso del fomento de la adopción en *Sticht* o la compra responsable de animales, entre otros mensajes ambientalistas y ecologistas que encuentran su tipificación en diferentes artículos de nuestro ordenamiento penal. En definitiva, gracias a estos medios audiovisuales destinados a un público masivo podemos dar a conocer diferentes conductas negativas y concienciar de su maldad para que se abstengan de cometerlas y aprecien la vida de todos los seres vivos que nos rodean, aprender a vivir de forma armoniosa con la naturaleza y hacernos responsables como raza 'dominante' de nuestro deber de conservación de los ecosistemas.

Tercera. - Tras la realización del presente estudio y haber establecido una ponderación acerca de las diferentes teorías existentes en torno al delito de maltrato animal y el bien jurídico que a través del tipo delictivo se trata de proteger, abogamos por una cohesión entre la perspectiva bioética, la cual defiende que el bien jurídico protegido de estas

conductas es el derecho al medio ambiente tutelado en el art. 45 CE, y la reciente postura del alto tribunal que junto con la novedosa normativa – Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal - optan por dotar a los animales de unos verdaderos derechos apartándose de la tradición jurídica tradicional e histórica que los consideraba como cosas. No obstante, sin perjuicio de lo anterior la respuesta penal no es suficiente para erradicar esta lacra y por ello es necesario seguir avanzando en políticas de concienciación y educación (como las distintas campañas en contra del abandono animal, actualmente promovidas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) para que dichas conductas no sean aplaudidas por los usuarios de las redes sociales, sino todo lo contrario con el fin de que se conviertan en un instrumento para perseguirlas y que obtengan su castigo.

Cuarta. - El tratamiento que nuestro ordenamiento jurídico penal ha llevado a la hora de concretar la tipificación del delito de maltrato animal ha sido diversa y fácilmente observable e identificable a lo largo de las distintas reformas que han ido configurando la actual regulación de la conducta. Así, gracias a la concreción del bien jurídico protegido y su independencia, desligándolo de otros bienes jurídicos protegidos donde el sujeto pasivo protegido no era el animal sino sus propietarios, se ha conseguido paulatinamente dotar de la protección que se merece a la mayoría de los seres vivos. Esto es así ya que, al introducir en concepto de vertebrado, en la definición de la conducta, el sujeto pasivo protegido ha sido ampliado considerablemente. Además, las conductas ya no requieren que sean especialmente crueles sino simplemente que pongan en peligro la vida o la integridad del animal, incluido aquellas conductas relacionadas con la explotación sexual de los animales. Por todos ello, con la ampliación del sujeto pasivo, la diversidad de conductas criminales y la concreción del bien jurídico protegido se ha conseguido un instrumento jurídico novedoso (y ejemplo para la comunidad internacional) que sirva de garantía para proteger a estos seres indefensos y cuyos ataques, a partir de la reciente reforma, serán más gravemente castigados y perseguidos.

Quinta. - La evolución y el desarrollo legislativo, así como la concienciación ciudadana a través de los medios de comunicación masiva y demás medios audiovisuales de entretenimiento se han convertido en instrumentos indispensables para la protección de los animales poniendo coto a la impunidad que disfrutaban aquellos que hacían del sufrimiento de los animales su pasatiempo y disfrute. No obstante, pese a regular estas conductas delictivas queda mucho camino por recorrer ya que, a nuestro juicio, el legislador debería haber ido más allá a la hora de castigar estos hechos. Así, más allá de que se considere que las penas sean demasiado elevadas o lo contrario, debería de castigarse no solo la conducta dañina que recibe el animal sino también su difusión a través de los distintos medios de comunicación y redes sociales. Es por todo lo antedicho que la conducta delictiva debe ampliarse y llevar a cabo medidas de concienciación y reeducación de la sociedad con el fin de que respeten a todos los seres vivos y que su sufrimiento no sirva para el goce de los seres humanos, que como especie debería concienciarse del cuidado y la protección del medio ambiente y del conjunto de habitantes que habitan nuestro planeta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARREGUI MONTOYA, R. “Análisis jurídico sobre la concurrencia del ensañamiento en el delito de maltrato animal”. *da. Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, 13-1, 2022.
- BOSIO CUENCA, M. “Análisis del delito de maltrato animal (art. 337 CP)”. *da. Derecho Animal: Forum of Animal Law Studies*, 12-1, 2021.
- BRAGE, S., *Los delitos de maltrato y abandono de animales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- CÁCERES SÁNCHEZ, Cristina. “El lenguaje jurídico y la divulgación del Derecho”. *Enfoques jurídicos*, 2, 2020.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El medio ambiente en la constitución española”. *Documentación administrativa*, 190, 1981.
- GARCÍA ÁLVAREZ, P y LÓPEZ PEREGRÍN, C. “Los delitos contra la flora, la fauna y los animales domésticos: Análisis doctrinal y jurisprudencial, con referencia a la reforma introducida por la LO 5/2010, de 22 de junio”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-11, 2013.
- GARCÍA RIVAS, N. “Sobre la reforma del art. 337 CP”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F.J., *La adecuación del derecho penal español al ordenamiento de la Unión Europea: La política criminal europea*- Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.
- GARCÍA SANZ, J. “El delito de contaminación ambiental”. *Anales de la Facultad de Derecho*, 25, 2008.
- GARRIDO FALLA, F. *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1980.
- GIMÉNEZ-CANDELA, T., *Derecho Privado Romano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- GRANADO PALMA, M. “Educación audiovisual en educación infantil”. *Comunicar*, 20, 2003.
- HAVA GARCÍA, E. “¿Hacia dónde va la política criminal española sobre maltrato animal? Luces y sombras tras 25 años de reformas penales. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 25, 2023.
- HAVA GARCÍA, E. “La protección del bienestar animal a través del Derecho penal”. *Estudios penales y criminológicos*, 31, 2011.
- HIGUERA GUIMERÁ, J.P. “Los malos tratos crueles a los animales en el Código Penal de 1995”. *Actualidad Penal*, 17, 1998.
- JAÉN VALLEJO, M. “Principio constitucional "non bis in idem"”, en CANCINO MORENO, A. J (coord.). *Derecho Penal y Sistema Acusatorio en Iberoamérica*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia, 2003.

- JAUARRIETA ORTEGA, I. “El bien jurídico protegido en el delito de maltrato animal”, *RDUNED. Revista de derecho UNED*, 24, 2019.
- JIMÉNEZ GASCÓN, Z. “La construcción del villano como personaje cinematográfico”, *Frame: revista de cine de la Biblioteca de la Facultad de Comunicación*, 6, 2010.
- KELCH, T. “A Short History of (mostly) Western Animal Law: Part I”. *Animal Law Review*, 19-23, 2012.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, R.C. “Cortos de animación en la red para todos los públicos y género: temáticas y roles de siempre contados como nunca”. *Comunicación y género*. 2-1, 2019.
- LÓPEZ RAMÓN, F. “El medio ambiente en la Constitución Española”. *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 113, 2015.
- LUZÓN PEÑA, D.M. *Lecciones de Derecho penal parte general*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- MARQUÈS I BANQUÉ, M. “Delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos”. En QUINTERO OLIVARES, Gonzalo. *Comentario a la reforma penal del 2015*, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.
- MASTANTUONO, L. “Tendencias hacia un cine medioambiental. Concientización de una producción y diseño sustentable”. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos*, 64, 2017.
- MATELLANES, N. *Derecho penal del medio ambiente*. Madrid: Iustel, 2008.
- MENÉNDEZ DE LLANO, N. La explotación sexual de animales en la Ley Orgánica 10/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal español. *Derecho Animal*, 6-2, 2015.
- MERCADER MARTÍNEZ, Y. “El cine como espacio de enseñanza, producción e investigación”. *Reencuentro*, 63, 2012.
- MONLEÓN OLIVA, V. “Una pedagogía crítica para el tratamiento de la Cultura Visual Disney”. *Revista de investigación y pedagogía del arte*, 12, 2022.
- MUÑOZ DAUGUA, C. “El rol de la metáfora léxica en la divulgación de la ciencia”. *Tabula Rasa: revista de humanidades*, 13, 2010.
- PEDROSO ORTEGA, X. “Wall-e: batallón de limpieza”. *Revista Padres y Maestros*, 321, 2009.
- PÉREZ MANZANO, M. “El Derecho fundamental a no padecer ne bis in idem y las sanciones en protección del medio ambiente.”, en CANCIO MELIÁ, M y JORGE BARREIRO, A. (coord.) *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Editorial Comares, 2005.

- PETIT, Carlos. *Fiesta y contrato: negocios taurinos en protocolos sevillanos (1777-1847)*. Madrid: Dykinson, 2011.
- PRATS, E. “El delito de maltrato animal en España”. *Revista jurídica de Catalunya*, 119-4, 2020.
- RAMIS MUSCATO, Pompeyo. “Origen y evolución de la hermenéutica jurídica”. *Universitas Philosophica*, 4, 1985.
- RENGIFO GARDEAZÁBAL, Mauricio. “Hermenéutica y racionalidad jurídica”. *Precedente: Revista jurídica*, 3, 2003.
- REQUEJO CONDE, C. *La protección penal de la fauna: especial consideración del delito de maltrato a los animales*. Granada: Comares, 2010.
- RÍOS CORBACHO, J.M., “Nuevos tiempos para el delito de maltrato de animales a la luz de la Reforma del Código Penal español (LO 1/2015)”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 18-17, 2016.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. *Medio ambiente, territorio, urbanismo y derecho penal*. Barcelona: Bosch, 2007.
- SÁNCHEZ EXPÓSITO, I. “Fiestas populares y maltrato animal: Los límites de la tradición”. *Etnicex: revista de estudios etnográficos*, 6, 2014.
- TORIBIO ALFAGEME, A., “La explotación sexual de animales y la zoofilia en el código penal español”. *Crítica penal y poder: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos*, 20, 2020.
- UBREVA AMOR, A. “La imagen: una oportunidad diaria para aprender”. *Comunicar: Revista Científica de Comunicación y Educación*, 31, 2008.
- VÉLEZ MEDINA, Bibiana. “De la imprenta a la era digital: una búsqueda de visibilidad e impacto internacional”. *Shopia*, 10-2, 2014.
- WATANABE, G. y KAWAMURA, M.R. “El papel de la divulgación científica realizada por científicos en la formación de profesores”. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 19-2, 2016.

REFERENCIAS FÍLMICAS

- CLEMENTS, R., DEWEY, A. y MUSKER, J. (productores) y CLEMENTS, R. y MUSKER, J. (directores). (1997). *Hércules* [Cintacinetográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures y Walt Disney Feature Animation.

- DEL VECHO, P. y LASSETER, J. (productores) y BUCK, C. y LEE, J. (directores). (2013). *Frozen: El reino de hielo* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Animation Studios y Walt Disney Pictures
- DISNEY, W. (productor) y ALGAR, J., ARMSTRONG, S., HAND, D., HEID, H., ROBERTS, B., STTERFIELD, P. y WRIGHT, N. (directores). (1942a). *Bambi* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Productions.
- DISNEY, W. (productor) y GERONIMI, C. y REITHERMAN, W. (directores). (1961). *101 dálmatas* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures
- DISNEY, W. (productor) y GERONIMI, C., JACKSON, W. y LUSKE, H. (directores). (1955). *La dama y el vagabundo* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures.
- DISNEY, W. (productor) y REITHERMAN, W. (director). (1977). *Lo mejor de Winnie the Pooh* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures
- DISNEY, W. (productor) y SHARPSTEEN, B. (director). (1941). *Dumbo* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Productions
- GAVIN, K. (productor) y SCRIBNER, G. (director). (1988). *Oliver y su pandilla* [Cinta cinematográfica]. Canadá: Walt Disney Pictures
- HENDRICKSON, K. (productor) y SULLIVAN, R. (director). (2019). *Kitbull* [Cortometraje]. Estados Unidos: Pixar Animation Studios.
- HIBLER, W. y REITHERMAN, W. (productores) y REITHERMAN, W. (director). (1970). *Los Aristogatos* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures
- MILLER, R. W., REITHERMAN, W. y STEVENS, A. (productores) y BERMAN, T. y Rich, R. (directores). (1981). *Tod y Toby* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: The Walt Disney Company y Walt Disney Animation Studio.
- MORRIS, J. y COLLINS, L. (productores) y STANTON, A. (director). (2008). *Wall-e: Batallón de limpieza* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Pixar Animation Studios.
- RIVERA, J. y LASSETER, J. y STANTON, A. (productores) y DOCTER, P. y PETERSON, B. (directores). (2009). *Up: una aventura de altura* [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Pixar Animation Studios.

SPENCER, C. (productor) y de BLOIS, D. y SANDERS, C. (directores). (2002). Lilo y Stitch [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Walt Disney Pictures.

WALTERS, G. (productor) y STANTON, A. y UNKRICH, L. (directores). (2003). Buscando a Nemo [Cinta cinematográfica]. Estados Unidos: Pixar Animation Studios.

Capítulo IV. UN NUEVO RECURSO PROPIO DE LA UNIÓN EUROPEA (MAFC) PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

David García Guerrero

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Financiero y Tributario de la UNED

1. IDEAS PREVIAS: LA FINANCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL ACTUAL

Para entender la regulación jurídica de la Hacienda Pública de la Unión Europea, se ha de partir del artículo 310 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece la obligación del equilibrio presupuestario, esto es, que los gastos para el ejercicio que corresponda habrán de estar cubiertos íntegramente por los ingresos. Para ello, se prohíbe que la citada organización internacional adopte ningún acto que no ofrezca las garantías suficientes de que los gastos que se deriven del mismo puedan ser financiados dentro del límite de los recursos propios comunitarios, así como del marco financiero plurianual. A ello se le ha de añadir el principio de buena gestión financiera. También se entiende que la lucha por parte de la Unión Europea y de sus Estados miembros contra cualquier actividad que atente contra los intereses financieros de la Unión es una obligación directamente relacionada con la financiación comunitaria, como es natural.

El sistema de recursos propios es, por lo tanto, fundamental para la Hacienda Pública comunitaria. La Unión Europea es la titular de estos recursos. Téngase en cuenta que en 1968 -año en el que se eliminaron de forma efectiva los aranceles que se devengaban cuando las mercancías pasaban la línea aduanera de un Estado miembro a otro Estado miembro-, la Europa de los Seis acordó que era menester la sustitución total de las contribuciones financieras de los Estados miembros por los recursos propios de forma progresiva (Comunicado final de la Cumbre de La Haya de 2 de diciembre de 1969). Huelga recordar que, gracias al artículo 201 del Tratado de Roma de 1957, desde entonces existía la posibilidad jurídica de que las contribuciones financieras que hacían los Estados miembros se sustituyesen por los recursos propios.

Casi 60 años después se puede afirmar que no se ha cumplido ese objetivo, pues el actual presupuesto de la Unión Europea no se nutre exclusivamente de los ingresos

generados por los recursos propios. Es por ello que el Parlamento Europeo ha subrayado que el modelo de financiación de la Unión que está todavía hoy en día vigente vulnera la intención de los padres fundadores y el espíritu de los Tratados (Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2023, sobre recursos propios: un nuevo comienzo para las finanzas de la Unión; un nuevo comienzo para Europa (2022/2172(INI))).

Bien es cierto que a partir del año 1970, aunque las contribuciones financieras de los Estados miembros continúan teniendo un peso importante como fuente de financiación, comienzan a ganar importancia los recursos propios (FABIO, M., 2017, p. 37). Ahora bien, como se ha señalado *supra*, no tienen todavía un peso predominante y, mucho menos, no son las única fuente de financiación.

Actualmente, existen distintos recursos propios. Por una parte, encontramos aquéllos que están mencionados en la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom -en adelante, Decisión 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea-: a) los recursos propios tradicionales -también conocidos como tributos aduaneros o impuestos arancelarios, entre otros-, siendo los protagonistas los derechos de aduanas -y, de ellos, los derechos de importación-, estando también los derechos *antidumping* y los derechos antisubvención o compensatorios; b) el recurso propio basado en el Impuesto sobre el Valor Añadido; c) el recurso propio basado en la Renta Nacional Bruta; y d) el recurso propio basado en la cantidad de residuos de plástico no reciclados. Téngase en cuenta que en la Unión Europea rige el principio de libertad de exportaciones, por lo que la regla es que las mercancías salen del territorio aduanero de la Unión sin derechos de exportación, que es la segunda modalidad de derechos de aduanas que existen junto con los derechos de importación (MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., 2020, p. 919). Por su parte, se pueden destacar, además, otros dos recursos propios que no aparecen en el citado acto de la Unión: el Impuesto sobre los sueldos, salarios y emolumentos de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea (debiendo hacer referencia al artículo 13 del Protocolo nº 7 sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas, que es un Protocolo anexo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, gracias al cual se aprobó el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 260/68 del Consejo de 29 de febrero de 1968 por el que se fijan las condiciones y el procedimiento de aplicación del impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas); así como el recién incorporado mecanismo de ajuste en frontera por carbono -también conocido como MAFC, o CBAM por sus siglas en inglés-.

Pues bien, es menester poner de relieve una serie de particularidades de la actual Decisión 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea. En primer lugar, incorpora un nuevo recurso propio, como es el que se apoya en la cantidad de residuos de plástico no reciclados. Además, también se acordó la posibilidad de contraer empréstitos, siendo esta última una auténtica novedad y cambio con respecto al paradigma hasta ahora

establecido, si bien se insistió en su carácter temporal en el considerando 14 de la Decisión 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Esta Decisión es consecuencia directa de la situación extraordinaria por la sucesión de hechos que se ha vivido en la Unión Europea y en el resto del mundo. Sin lugar a dudas, pensar en el año 2020 trae consigo el recuerdo de la pandemia mundial causada por la COVID-19 y la consecuente restricción de movimientos y la *quasi* paralización de las economías de los Estados miembros -y, a grandes rasgos, del resto de países del mundo-. Se preveía, como era natural, que se generase una crisis de naturaleza económica y social, además de la sanitaria, naturalmente. Para intentar luchar contra ella, la Unión Europea podía actuar, desde el punto de vista de sus finanzas públicas, en tres vertientes: solamente los ingresos, solamente los gastos, o una combinación de ambas -esto es, actuar tanto sobre los ingresos como sobre los gastos-. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea se decidió que no se pretendía reducir el gasto derivado de programas o instrumentos de inversión del Marco Financiero Plurianual, lo que significa que se descarta cualquier intervención sobre la vertiente del gasto público comunitario (Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, 2020). Es más, un hito es la aprobación del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea NextGenerationEU, con unas cifras que superan los 750 mil millones de euros (CRUZ ÁNGELES, J., 2023).

Además, se vertieron toda una serie de críticas al sistema de recursos propios que estaba regulado por la anterior Decisión del 2014 en relación a su carácter opaco, injusto e incomprensible para cualquier ciudadano europeo medio (Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, apartados 9, 19 y 22.; y Comunicación de la Comisión. Un presupuesto moderno para la Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco plurianual para el periodo 2021-2027, p. 4), si bien no parece que, en principio, hayan desaparecido estas características, principalmente porque se ha añadido un nuevo recurso propio -el mecanismo de ajuste en frontera por carbono-, al cual ni siquiera se ha hecho referencia en la Decisión de 2020 de la Unión Europea de referencia del sistema de recursos propios y, además, tiene un periodo transitorio al cual no se puede tachar, precisamente, de sencillo.

Centrándonos, principalmente, en este nuevo recurso propio comunitario, que es el protagonista del presente capítulo, tenemos la convicción que la creación y puesta en marcha del mecanismo de ajuste en frontera por carbono es un paso decidido de la Unión Europea en la protección del medioambiente, asumiendo una responsabilidad digna de mencionar. Ahora bien, conviene realizar un análisis de ciertos aspectos del mecanismo de ajuste en frontera por carbono, como su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio -en adelante, OMC-, su naturaleza, así como la regulación jurídica de sus elementos que consideramos más significativos para nuestro capítulo.

2. LA INTRODUCCIÓN GRADUAL DEL MECANISMO DE AJUSTE EN FRONTERA POR CARBONO

2.1. Breve presentación y relación con el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea

Gracias al Pacto Verde Europeo, el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea acordaron comprometerse para conseguir la neutralidad climática para el año 2050 mediante el cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo Internacional de París. Esta transición ecológica en la que está emprendida la Unión pretende conseguir una sociedad equitativa y próspera con una economía moderna y competitiva.

Pues bien, la Unión Europea lleva apostando por la defensa del clima y de los recursos y especies naturales desde hace décadas. Un ejemplo claro es el régimen de comercio de derechos de emisión comunitario. Existe un vínculo entre el comercio de derechos de emisión para instalaciones y el mecanismo de ajuste en frontera por carbono: para conseguir una transición que sea progresiva del sistema de derechos de emisión gratuitos que existe en la actualidad al mecanismo de ajuste en frontera por carbono, se ha previsto para este último una implantación gradual, de modo que se vaya produciendo la eliminación de los derechos de emisión gratuitos en los sectores que estén afectados por el mecanismo de ajuste en frontera por carbono.

Es por ello que se va a presentar, de forma sucinta, el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea. Se rige por dos principios fundamentales. Por una parte, el principio de limitación y comercio, de forma que se fija un límite sobre la cantidad total de unos determinados gases de efecto invernadero que pueden emitir fábricas, centrales eléctricas y otras modalidades de instalaciones; con el paso de un periodo de tiempo, se va reduciendo ese límite a una cifra cada vez menor, puesto que, de esta manera, bajarán las emisiones totales de gases de efecto invernadero; además, como bien indica el nombre de este instrumento de mercado, se permite la comercialización de los derechos de emisión para aquellas emisiones de instalaciones y operadores de aeronaves que se encuentren dentro del límite máximo de emisiones que se señalaba anteriormente. Por otra parte, este régimen de comercio de derechos de emisión cumple con el principio de quien contamina paga, en virtud del cual el contaminador asume el coste de la contaminación causada por él mismo (sobre esta materia, *vid.* BILBAO ESTRADA, I., GACÍA PRATS, F. A. y CORNEJO PÉREZ, A., 2010; así como SÁNCHEZ GARCÍA, I. A., 2019).

2.2. Compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio

Una de las cuestiones a tratar es el encaje jurídico del mecanismo de ajuste en frontera por carbono con el Derecho de la Organización Mundial del Comercio -en adelante, OMC-

La Unión Europea, en el seno de la OMC y, más específicamente, en el Comité de Comercio y Medio Ambiente, informó, en el 2020, del procedimiento legislativo que estaba en marcha para incorporar a la cesta de recursos propios comunitarios uno nuevo: el mecanismo de ajuste en frontera por carbono. La finalidad del mismo no es otra que combatir la fuga de carbono mediante un proceso transparente con consultas públicas al conjunto de agentes y personas interesados, esto es, los ciudadanos y los colectivos interesados nacional e internacionalmente, así como una evaluación de impacto para determinar sus efectos en sede ambiental, social y económica, la eficiencia económica y la viabilidad legal con respecto a la normativa de la OMC y otros acuerdos de naturaleza comercial de la Unión Europea, no dejando pasar por alto su complementariedad con el ya mencionado régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (Informe de la reunión celebrada de los días 16 y 20 de noviembre de 2020, Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, 17 de marzo de 2021, párrafos 1.76, 1.86 y 1.90).

Distintos países comenzaron a mostrar sus dudas e incluso, si se nos permite, casi su oposición encubierta, a este mecanismo de ajuste en frontera por carbono que estaba presentando la Unión Europea y que entendían que, de alguna manera, podría afectarles directa o indirectamente a sus economías:

“1.86. El representante de la India pidió a la Unión Europea que facilitara información específica sobre el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono. A juicio de su delegación, era necesario realizar un análisis exhaustivo para determinar si el Pacto Verde Europeo y, en particular, el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono, eran compatibles con las normas de la OMC.

1.87 El representante de la Federación de Rusia señaló que el Pacto Verde Europeo incluía la propuesta de introducir, entre otras cosas, un mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono para determinados sectores con el fin de reducir el riesgo de que se produjeran fugas de carbono. Esta propuesta de carácter proteccionista abarcaba cuestiones de acceso a los mercados y debía examinarse en los órganos de trabajo especializados de la OMC, en particular en el Comité de Acceso a los Mercados y el Consejo del Comercio de Mercancías. El mecanismo debía ser compatible con el derecho internacional y los compromisos contraídos por la Unión Europea en el marco de los acuerdos sobre el clima y el comercio, en particular la CMNUCC, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y los Acuerdos de la OMC. La agenda climática no debía utilizarse como pretexto para introducir restricciones a la importación en la Unión Europea. Tanto el artículo XX del GATT de 1994 como el artículo 3.4 de la CMNUCC constituían disposiciones pertinentes a este respecto. El artículo 2.2 del Acuerdo de París disponía que las Partes en el acuerdo debían actuar de un modo que reflejara la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. La intención de la Unión Europea de imponer sus políticas internas a otros países infringía este principio, entre otras cosas. El Pacto Verde debía ser objeto de estudios y exámenes adicionales. Su delegación se reservaba el derecho de formular nuevas declaraciones y observaciones en relación con este punto del orden del día.

[...]

1.89. La representante de Turquía señaló que el Pacto Verde Europeo incluía el objetivo a largo plazo de alcanzar la neutralidad climática y la ambición climática de la Unión Europea de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La comunidad internacional desempeñaba un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático y todos los Miembros debían tomar las medidas necesarias para hacer frente a este fenómeno. Turquía celebraba los esfuerzos realizados por la Unión Europea para luchar contra el cambio climático. Sin embargo, dado que los países tenían diferentes condiciones y capacidades sociales y económicas, la CMNUCC había adoptado el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas para combatir el cambio climático de una manera justa y efectiva. Su delegación deseaba que la Unión Europea tuviera en cuenta este principio y el hecho de que los Miembros de la comunidad internacional no podían tener el mismo nivel de ambición debido a sus diferentes niveles de capacidades e industrialización”.

Permítasenos poner de relieve que Estados que no han tenido tradiciones democráticas o defensoras del libre comercio, como expresión del liberalismo, esgriman como argumentos que la Unión Europea está tratando de poner trabas al libre cambio de bienes, o que no se preocupa de los países menos desarrollados.

Lo que la Unión está haciendo es, precisamente, actuar contra esa doble vara de medir que existía hasta ahora: los productores de la Unión Europea tenían que seguir unos requisitos ecológicos que eran consecuentes con las políticas climáticas que se habían decidido emprender en el plano internacional; ahora bien, si se producía fuera de las fronteras de la Unión Europea en territorios que no tienen esta legislación ambiental, el precio del producto que va a ser importado al territorio aduanero de la Unión Europea será claramente inferior a las mercancías producidas en la Unión que sí que han tenido que cumplir ciertos requisitos que conllevaban un coste mayor de elaboración y que, en consecuencia, se trasladaba al precio final del consumidor.

Lo anterior quiere decir que en casa, en la Unión Europea, se cumplían estas reglas para la protección del medioambiente. Empero, todo lo que no era territorio comunitario no se veía sometido a la normativa de la Unión, como es natural.

Estos Estados que ahora se preocupan en la OMC no están manifestando una defensa loable del liberalismo político y económico. No se malinterpreten estas líneas, pues no encontrarán en el autor de este capítulo un detractor de la tan noble y necesaria idea de libertad, sino todo lo contrario. Estos países extracomunitarios están preocupados porque ya no se van a poder “vender” como territorios en los que no existen costes de producción ligados a la protección medioambiental. No serían, pues, “paraísos” en donde deslocalizar las sociedades.

Un año más tarde, la Unión Europea explicó ciertas dudas del mecanismo de ajuste en frontera por carbono que existían todavía. Así, señaló que los importadores serían tratados con imparcialidad, pues no iban a sufrir un ajuste superior que las mercancías elaboradas en el territorio aduanero de la Unión. Además, mostró su intención de colaborar con sus socios para la promoción de métodos eficaces de descarbonización, con innovación tecnológica e incluso enfoques que estuviesen centrados en el mercado, así como para velar que los ajustes

mencionados se hiciesen de manera equitativa y abierta y que fuesen totalmente compatibles con el Derecho de la OMC (Informe de la reunión celebrada el 30 de marzo de 2021, Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, 16 de junio de 2021, párrafos 1.92, 1.93, 1.94 y 1.106).

Podría mostrarse como ejemplo ilustrativo del rechazo todavía existente a China:

“1.106. El representante de China comenzó señalando que el Acuerdo de París establecía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, que servía de base para la gobernanza mundial en relación con el clima. Señaló que algunos habían expresado su preocupación por el hecho de que el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono fuera una medida unilateral para la imposición de sanciones comerciales que exigiría que los diferentes países tuvieran el mismo nivel de ambición con respecto a la reducción de las emisiones. Ello constituía una infracción de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) previstas en el Acuerdo de París y del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. China invitó a la Unión Europea a que explicara la manera en que el mecanismo respetaría ese principio. China añadió que entre los objetivos del mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono estaban no solo el cambio climático, sino también la protección de la competitividad de las ramas de producción y el aumento de los ingresos públicos. China pidió a la Unión Europea que ofreciera una explicación sobre una serie de cuestiones a ese respecto: i) cómo equilibraría la Unión Europea esos objetivos; ii) qué ramas de producción estarían abarcadas por el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono; iii) qué tipo de instrumentos se utilizarían (impuesto a la importación, impuesto de ajuste en frontera o derechos de emisión de carbono); y iv) cuál sería la base para calcular las emisiones de carbono en las importaciones. China declaró también que, en su opinión, el mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono podría ser incompatible con los artículos I, II y III del GATT de 1994. China preguntó si la Unión Europea garantizaría la compatibilidad del mecanismo con las normas generales de la OMC o si la Unión Europea recurriría a excepciones generales. China instó a la Unión Europea a actuar con cautela al proceder con el proceso legislativo, mantener plena transparencia y consultar con antelación a las partes interesadas a fin de garantizar la compatibilidad con las normas de la OMC”.

De nuevo, se aprecia que un Estado que no tiene una tradición democrática achaca a la Unión Europea una posible violación del GATT del 1994, esto es, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la OMC.

Posteriormente, en el año 2023, el Representante de la Unión Europea respondió a preguntas de los miembros de la OMC en sede del Examen a las políticas comerciales de la Unión. Desde el punto de vista de su naturaleza, recordó que el mecanismo de ajuste en frontera por carbono es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto que la Unión Europea pueda alcanzar sus objetivos climáticos y, por lo tanto, no es una medida comercial (Acta de la reunión, Examen de las políticas comerciales, Unión Europea, Órgano de Examen de las políticas comerciales (5 y 7 de junio de 2023), OMC, 19 de julio de 2023, párrafos 5.37 a 5.39):

“5.37. Muchos Miembros han planteado preguntas sobre el Reglamento sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la UE, el llamado MAFC. Quisiera recalcar que el MAFC no es una medida comercial sino un instrumento de política ambiental orientado al clima para garantizar que podamos alcanzar nuestros objetivos climáticos.

5.38. Se aplicará a los productos importados de manera imparcial y no discriminatoria, sobre la base de sus emisiones reales. Se tendrá en cuenta todo precio del carbono efectivo pagado fuera de la UE. Cabe señalar que la introducción del MAFC será gradual. Antes de 2026 no se efectuará ningún ajuste financiero. El período

transitorio que comienza en octubre de 2023 está concebido para dar tiempo suficiente a los socios para que se preparen.

5.39. La UE ofrecerá oportunidades de información y consulta con nuestros socios comerciales a la hora de elaborar las normas de aplicación”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, sería conveniente analizar, más detenidamente, qué supuestos preceptos del GATT de 1994 de la OMC incumpliría el mecanismo de ajuste en frontera por carbono.

Pues bien, el Comité Económico y Social Europeo, en el marco del procedimiento legislativo para la aprobación de este nuevo recurso propio comunitario, señaló, *a contrario sensu*, los artículos específicos que permitirían que la Unión Europea aprobase este mecanismo; en particular, serían los apartados b) y g) del artículo XX del GATT de 1994:

“Artículo XX. Excepciones generales.

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

[...]

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

[...]

g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; [...].”.

Por su parte, el artículo XI del GATT de 1994 establece, como norma principal, la prohibición tanto de la imposición como del mantenimiento -sin tener en cuenta los derechos de aduanas y demás que sean equivalentes- de prohibiciones y restricciones a la importación de mercancías del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de una mercancía que esté destinada al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o vía otras medidas.

Consecuencia de ello sería la perfecta compatibilidad del mecanismo de ajuste en frontera por carbono desde este punto de vista. Por lo tanto, sí que se podría introducir.

Ahora bien, en ningún caso puede suponer una discriminación con respecto a los productos que sean elaborados fuera del territorio aduanero de la Unión Europea, y ello se consigue, como ha señalado la Unión en reiteradas ocasiones, con un cálculo cuyo resultado sea equitativo entre una mercancía producida en el territorio aduanero de la Unión y otra elaborada fuera del citado territorio.

2.3. Naturaleza

Antes de entrar a analizar la configuración jurídica del mecanismo de ajuste en frontera por carbono, es de interés señalar las seis opciones que planteó justo al principio del procedimiento legislativo la Comisión Europea (Propuesta de Reglamento del Parlamento

Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, COM(2021) 564 final, 2021/0214(COD), Bruselas, 14 de julio de 2021).

La primera tenía que ver con un recurso en forma de impuesto sobre el carbono a la importación. Se abonaría por el importador al devengarse éste con la entrada de la mercancía en cuestión en el territorio aduanero de la Unión. Al igual que sucede con los tributos aduaneros o recursos propios tradicionales comunitarios, como son los derechos de importación, se recaudarían por parte de las Administraciones aduaneras de los Estados miembros. La base imponible de esta propuesta de tributo tendría que reflejar el precio del carbono en la Unión Europea combinándose con una intensidad de carbono por defecto de los productos. Ahora bien, se podría solicitar una reducción de este impuesto arrendando a la huella de carbono particular del importador y del precio del carbono que ya hubiese sido abonada en el Estado o territorio en que se ha producido la mercancía.

La segunda opción era la aplicación a las importaciones de un sistema parecido al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea aplicable a la producción nacional. Teniendo en cuenta que se basa en el régimen de comercio de derechos de emisión, igualmente implicaría la entrega de certificados por parte de los importadores, atendiendo a la intensidad de las emisiones implícitas de las mercancías que importasen al territorio aduanero de la Unión y que adquisiesen a un precio equivalente al de los derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión comunitario en un determinado momento. No obstante, no existiría un vínculo con el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea; más bien habría de ser reflejo del precio de estos derechos de emisión para poder garantizar un planteamiento de precios que fuese coherente con el régimen de comercio de derechos de emisión comunitario. En este caso, serían las autoridades de los Estados miembros competentes en materia climáticas las que se encargarían de la gestión de la venta de los certificados del mecanismo de ajuste en frontera por carbono de esta segunda opción. Los importadores deberían presentar a esas autoridades nacionales la declaración de emisiones implícitas de las mercancías que importen al territorio aduanero de la Unión, así como también tendrían que entregar los certificados del mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Tanto las declaraciones de emisiones implícitas como las entregas de certificados del mecanismo de ajuste en frontera por carbono habrían de efectuarse el año posterior al de la importación, basándose en los volúmenes de operaciones de importación anuales. Si bien la intensidad de las emisiones de carbono de las mercancías se fundamentarían en valores por defecto, debe tenerse en cuenta que el importador tendría el derecho a solicitar una reducción del mecanismo de ajuste en frontera por carbono atendiendo al resultado individual de emisiones registrado, además de que podrían igualmente pedir que se les redujese el mecanismo de ajuste en frontera por carbono por el precio del carbono ya abonado en el Estado o territorio en que hubiese sido elaborada la mercancía importada al territorio aduanero de la Unión -con la excepción de que se hubiesen beneficiado de deducciones u otras compensaciones a la exportación-.

Con respecto a la tercera opción, la estructura sería muy parecida a la opción que se acaba de exponer -la segunda-, con la particularidad de que el precio del carbono de las mercancías importadas al territorio aduanero de la Unión estaría fundamentado en las emisiones reales de los sujetos productores de terceros Estados y territorios -y no en un valor por defecto-. Así, el importador tendría dos obligaciones específicas: notificar las emisiones reales implícitas y entregar los certificados del mecanismo de ajuste en frontera por carbono que correspondiesen.

Pasando a la opción cuarta, sería como la tercera. Ahora bien, se preveía un periodo de implantación progresivo de diez años, contando a partir del 2026, en el que las asignaciones gratuitas de derechos del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea se iría eliminando de forma paulatina. También en ese periodo de implantación, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono se iría reduciendo atendiendo al número de derechos de emisión gratuitos que hubieran sido distribuidos en el sector de que se tratase.

La siguiente opción que se muestra, la quinta, está relacionada con la tercera expuesta *supra*, si bien resultaría a aplicar en un ámbito mucho más amplio en la cadena de valor. Los materiales intensivos en carbono que componen mercancías tanto semiacabadas como acabadas estarían cubiertos en toda la cadena de valor. El mecanismo de ajuste en frontera por carbono quedaría basado, para el supuesto de las operaciones de importación, de nuevo, en las emisiones reales de los productores de terceros Estados y territorios.

La sexta es la última opción. Propone un impuesto especial sobre los materiales que sean intensivos en carbono, comprendiendo el consumo en la Unión Europea de mercancías que sean nacionales así como importados. Ahora bien, el régimen de comercio de derechos de emisión comunitario no cambiaría, manteniéndose igual también la asignación gratuita de emisión para producir en la Unión.

2.4. Configuración jurídica

A pesar de que se había ofrecido un elenco de hasta seis opciones, como se acaba de analizar, la configuración jurídica es la que sigue, si bien, cuando finalice el periodo transitorio, se prevé un marco temporal para analizar los aspectos que no funcionan o que no se han podido poner en marcha para mejorar este mecanismo.

Pues bien, se puede definir el mecanismo de ajuste en frontera por carbono como el recurso propio de la Unión Europea que constituye un instrumento para establecer un precio justo al carbono que haya sido emitido en la elaboración de la mercancía que sea intensiva en carbono que entre al territorio aduanero de la Unión.

Su regulación jurídica básica es el Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono -en adelante, Reglamento CBAM-. Es menester mencionar también, para el periodo transitorio, el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1773 de la Comisión de 17 de agosto de 2023 por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que

respecta a las obligaciones de presentación de informes a efectos del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono durante el período transitorio.

Efectivamente, no hay que pasar por alto que existe un periodo transitorio. Si bien entró en vigor el 1 de octubre de 2023, determinados preceptos estarán vigentes a partir del 31 de diciembre de 2024, y otros, el 1 de enero de 2026 (artículo 36 del Reglamento CBAM).

Ya se adelantó anteriormente que se pretende, a través de la configuración legal del mecanismo de ajuste en frontera por carbono, establecer un sistema de fijación de precios del carbono que sea equivalente tanto para las importaciones al territorio aduanero de la Unión como para los productos nacionales -esto es, las mercancías producidas dentro del territorio aduanero de la Unión- (considerando 12 del Reglamento CBAM).

Existe un periodo transitorio que puede englobarse en dos periodos de tiempo: el primero es 2023-2026 y el segundo es del 2026 en adelante.

En el marco temporal 2023-2026, el Reglamento CBAM va a resultar de aplicación solamente a las siguientes mercancías: cemento, electricidad, abonos, hierro y acero, aluminio y productos químicos (hidrógeno), debiendo remitir al Anexo I del mencionado acto de la Unión.

Por su parte, no habrá de aplicarse a los tres siguientes grupos de importaciones: a) bienes de escaso valor o que tengan un uso militar; b) bienes procedentes de Estados y territorios en los que se aplique el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea o que hayan suscrito un acuerdo con la Unión en el que estipile una vinculación absoluta entre el régimen de comercio de derechos de emisión comunitario al que tengan dichos países -actualmente, atendiendo al Anexo III del Reglamento CBAM, son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza y los territorios de Büsingen, Ceuta, Heligoland, Livignia y Melilla-; y c) bienes de electricidad que procedan de Estados extracomunitarios cuyos mercados interiores de la electricidad estén integrados en los de la Unión Europea (artículo 2 del Reglamento CBAM).

Además, este primer periodo 2023-2026 se va a subdividir en dos fases por lo que respecta el cálculo de las emisiones implícitas en las importaciones al territorio aduanero de la Unión. La primera fase es hasta finales de 2024, pudiendo realizar el cálculo escogiendo una de las tres siguientes formas: 1) información completa según la nueva metodología -método de la Unión Europea-, 2) información basada en un método equivalente -son tres opciones- y 3) información basada en valores de referencia por defecto -si bien esta última opción es solamente hasta julio de 2024-. Por su parte, desde el 1 de enero de 2025 simplemente se admitirá el método de la Unión Europea, aunque las estimaciones -estando incluidos los valores por defecto- sí que podrían ser usadas en el caso de que las mencionadas estimaciones no constituyan más del 20% del conjunto de las emisiones implícitas en las importaciones.

¿Qué ocurre, entonces, a partir del año 2026? En teoría, comenzaría el denominado régimen definitivo del mecanismo de ajuste en frontera por carbono. La Unión Europea pretende que la etapa transitoria sirva para poder corregir defectos del sistema.

Así las cosas, cuando entre en vigor el régimen definitivo, todo importador de una mercancía que esté sujeta al mecanismo de ajuste en frontera por carbono al territorio aduanero de la Unión Europea habrá de estar registrado ante la autoridad nacional. A través de las autoridades nacionales también se podrán adquirir los certificados del mecanismo de ajuste en frontera por carbono, cuyos precios serán calculados atendiendo al precio medio semanal de la subasta de los derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión -expresados en euros/tonelada de CO₂ emitido-.

Además, el importador habrá de declarar las emisiones implícitas en sus operaciones de importación al territorio aduanero de la Unión de mercancías sometidas al mecanismo de ajuste en frontera por carbono y también habrán de entregar cada año el número que corresponda de certificados.

Para dar efectividad a la necesaria equidad que debe existir entre el precio por carbono de un producto doméstico y un producto elaborado fuera del territorio aduanero de la Unión y que se pretende importar, se podrá deducir el importador el importe del precio del carbono que ya haya abonado durante la producción de las mercancías que se importen, demostrándolo debidamente, como es natural (artículos 4 y siguientes del Reglamento CBAM).

A partir del año 2027, esta declaración de los importadores ante las autoridades nacionales tendrá carácter anual y se habrá de enviar hasta el 31 de mayo en referencia a las operaciones de importación del año natural anterior. El modelo de declaración incluirá en todo caso: a) número de cada tipo de importación; b) cantidad de emisiones implícitas de los productos importados; c) número de certificados de mecanismo de ajuste en frontera por carbono entregados; y d) copias de los distintos informes de verificación (artículo 6 del Reglamento CBAM).

Se pretende que se elimine de forma paulatina la asignación gratuita en sede del régimen de comercio de derechos de emisión mientras se produce la entrada en vigor del periodo en que se implanta el régimen definitivo del mecanismo de ajuste en frontera por carbono.

Por su parte, también se incorpora en el Reglamento CBAM la obligación de presentar informes por parte de los operadores:

El primer supuesto hace referencia a la declaración para la que se haya solicitado alguno de los regímenes aduaneros que incluyen el despacho a libre práctica. El declarante de una mercancía que esté recogida en el Anexo I del Reglamento CBAM queda obligado a presentar un informe -que se ha venido a denominar “Informe CBAM”- a través del Portal CBAM en relación al conjunto de productos que hayan sido objeto de importación al territorio aduanero de la Unión, durante cada trimestre del año natural. El plazo de

presentación de este Informe CBAM es hasta un mes después de que haya finalizado ese trimestre. El artículo 35.2 del Reglamento CBAM expone el contenido mínimo obligatorio del referido Informe:

- a) *la cantidad total de cada tipo de mercancía, expresada en megavatios/hora para la electricidad y en toneladas para las demás mercancías, desglosada por cada instalación de producción de las mercancías en el país de origen;*
- b) *el total de emisiones implícitas reales, expresadas en toneladas de emisiones de CO₂e por megavatio/hora de electricidad o en toneladas de emisiones de CO₂e por tonelada de cada tipo de mercancía para las demás mercancías, calculadas con arreglo al método establecido en el anexo IV;*
- c) *el total de emisiones indirectas, calculadas con arreglo al acto de ejecución a que se refiere el apartado 7;*
- d) *el precio del carbono pagadero en un país de origen por las emisiones implícitas en las mercancías importadas, teniendo en cuenta cualquier descuento u otra forma de compensación disponible.*

Es obligación de la autoridad aduanera competente informar de la obligación que se acaba de exponer para el declarante mediante la incorporación de una letenda en los levantados que tengan que ver con las declaraciones de este primer supuesto que se acaba de exponer.

Como segundo supuesto, también es obligación del operador que presente una declaración que contenga una solicitud de inclusión de un producto en el régimen de perfeccionamiento activo de presentar los informes a los que se refieren el artículo 35 del Reglamento CBAM cuando se trate de una ultimación del régimen de perfeccionamiento activo mediante el despacho a libre práctica de mercancías transformadas. Para ello, se requiere que ese producto esté incluido en el Anexo I del mencionado Reglamento CBAM, incluso en la hipótesis de que el producto transformado no se incluya en ese Anexo. Igualmente, se mantiene esta obligación cuando las mercancías transformadas resultantes del régimen de perfeccionamiento activo sean mercancías de retorno del artículo 205 del Reglamento (UE) nº 952/2013 por el que se establece el Código Aduanero de la Unión -en adelante, CAU-.

Artículo 205. Mercancías incluidas con anterioridad en el régimen de perfeccionamiento activo

- 1. El artículo 203 se aplicará a los productos transformados inicialmente reexportados fuera del territorio aduanero de la Unión tras haber sido incluidos en el régimen de perfeccionamiento activo.*
- 2. Previa solicitud del declarante y a condición de que presente la información necesaria, el importe de los derechos de importación relativos a las mercancías a que se refiere el apartado 1 se determinará de conformidad con el artículo 86, apartado 3. La fecha de admisión de la declaración de reexportación se considerará como la fecha de despacho a libre práctica.*
- 3. La exención de derechos de importación establecida en el artículo 203 no se concederá para los productos transformados que hayan sido exportados de conformidad con el artículo 223, apartado 2, letra c), a menos que se garantice que las mercancías no se incluirán en el régimen de perfeccionamiento activo.*

No obstante, no resultará de aplicación esta obligación del segundo supuesto a las operaciones de importación de:

- 1) mercancías transformadas resultantes del régimen de perfeccionamiento pasivo a que se refiere el artículo artículo 259 del CAU:

Artículo 259. Ámbito de aplicación

1. *En el marco del régimen de perfeccionamiento pasivo, las mercancías de la Unión podrán exportarse temporalmente fuera del territorio aduanero de la misma a fin de ser objeto de operaciones de transformación. Los productos transformados resultantes de dichas transformaciones podrán ser despachados a libre práctica con exención total o parcial de derechos de importación previa solicitud del titular de la autorización o de cualquier otra persona establecida en el territorio aduanero de la Unión y que haya obtenido el consentimiento del titular de la autorización, siempre que se cumplan las condiciones de la autorización.*

2. *No podrán acogerse al régimen de perfeccionamiento pasivo ninguna de las mercancías de la Unión:*

- a) cuya exportación dé lugar a una devolución o condonación de los derechos de importación;*
- b) que, con anterioridad a su exportación, se hubieren despachado a libre práctica acogidas a una exención de derechos o a un tipo reducido de derechos en razón de su destino final, mientras los objetivos de ese destino final no se hayan cumplido, a menos que dichas mercancías deban ser sometidas a operaciones de reparación;*
- c) cuya exportación dé lugar a la concesión de restituciones por exportación.*
- d) por cuya exportación se conceda, en el marco de la política agrícola común, una ventaja financiera distinta de las restituciones mencionadas en la anterior letra c).*

3. *Las autoridades aduaneras fijarán el plazo dentro del cual las mercancías exportadas temporalmente deberán ser reimportadas en el territorio aduanero de la Unión en forma de productos transformados y despachadas a libre práctica para poder acogerse a la exención total o parcial de derechos de importación. Podrán conceder una ampliación del plazo por un tiempo razonable, previa solicitud, debidamente justificada, del titular de la autorización.*

- 2) Mercancías que sean consideradas de retorno en relación al artículo artículo 203 del CAU:

Artículo 203. Ámbito de aplicación y efectos

1. *Previo solicitud del interesado, quedarán exentas de derechos de importación las mercancías no pertenecientes a la Unión que, tras haber sido inicialmente exportadas fuera del territorio aduanero de esta última como mercancías de la Unión, se reintroduzcan y declaren para su despacho a libre práctica en dicho territorio en un plazo de tres años.*

El párrafo primero será de aplicación incluso en los casos en que las mercancías de retorno representen únicamente una parte de las mercancías previamente exportadas desde el territorio aduanero de la Unión.

2. *El plazo de tres años a que se refiere el apartado 1 se podrá superar atendiendo a circunstancias especiales.*

3. *Cuando, previamente a su exportación fuera del territorio aduanero de la Unión, las mercancías de retorno hayan sido despachadas a libre práctica con exención de derechos o con tipo reducido de derechos de importación en razón de su destino final particular, la exención de derechos prevista en el apartado 1 solo se concederá si van a ser despachadas a libre práctica con el mismo destino final.*

En caso de que el destino final para el que vayan a ser despachadas a libre práctica las mercancías ya no sea el mismo, los derechos de importación se reducirán en la cuantía de los derechos percibidos, en su caso, con ocasión del primer despacho a libre práctica. Si este último importe fuera superior al resultante del despacho a libre práctica de las mercancías de retorno, no se concederá devolución alguna.

4. Cuando las mercancías hayan perdido su estatuto aduanero de mercancías de la Unión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 154 y en una fase posterior se despachen a libre práctica, se aplicarán los apartados 1, 2 y 3.

5. La exención de derechos de importación solo se concederá en caso de que las mercancías se devuelvan en el mismo estado en el que fueron exportadas.

6. La exención de los derechos de importación se justificará mediante la información que permita determinar que se cumplen las condiciones para concederse dicha exención.

De igual forma que se ha señalado para el primer supuesto, también en el segundo supuesto existe una obligación para la autoridad aduanera de incluir en el levante esta información.

3. REFLEXIONES FINALES

La Unión Europea se ha convertido en un referente mundial con respecto a determinadas políticas y normativas. Es más, su legislación, en no pocas ocasiones, tiene incidencia en los Ordenamientos jurídicos de otros Estados y territorios en lo que se ha venido a conocer como el “efecto Bruselas” (CRUZ ÁNGELES, J., 2024, p. 187).

Europa es la unión de distintos Estados sociales, en los que unos mínimos imprescindibles, como la Sanidad o la Educación, están garantizados. Es un conjunto de países en los que predomina el Estado de Derecho, de ahí que se haya afirmado en esta organización internacional existe una “Comunidad de Derecho”. La Unión ha apostado por la lucha contra el cambio climático desde hace bastantes años con políticas que pretendían transformar los Estados miembros.

Pues bien, a nuestro juicio, ha dado un paso más allá. Con el establecimiento del mecanismo de ajuste en frontera por carbono como recurso propio comunitario ha afianzado su liderazgo internacional. Es un elemento sumamente disruptivo.

Gracias al mecanismo de ajuste en frontera por carbono, la Unión Europea no cierra los ojos -si se nos permite la expresión coloquial- a lo que ocurre fuera de sus fronteras. Este instrumento de política climática tiene unas repercusiones muy relevantes.

Si bien pretende conseguir la neutralidad climática de aquí a unas décadas -no muy lejanas-, la fuga de carbono no se produce exclusivamente en territorio europeo, sino en el conjunto del planeta. Este nuevo recurso propio de la Unión es un paso decidido de responsabilidad con el clima, de protección y preservación de los recursos naturales y, por ende, también de la especie humana.

Pongamos dos ejemplos: por un lado, una mercancía A que se produce en el territorio aduanero de la Unión, siendo intensiva en carbono, tendrá un precio más elevado por ese carbono emitido en su elaboración, al ser un coste que se refleja en el precio encareciéndolo. Por su parte, una mercancía B, producida en un territorio extracomunitario en el que no se

aplica una normativa medioambiental, o que es mucho más laxa que la europea, y, por lo tanto, no se traslada al precio final del producto esos costes ambientales.

Si la mercancía B se importa al territorio aduanero de la Unión, incurrirá en el expediente de competencia desleal si se compara con la mercancía A.

Además, de esta forma, si se permite la importación de la mercancía B sin que exista ninguna corrección del precio, se está tolerando la contaminación por carbono excesivo de los países que no cumplen los acuerdos internacionales climáticos.

El mecanismo de ajuste en frontera por carbono se presentaría, en consecuencia, como el remedio más eficaz en la lucha contra la competencia desleal y, al mismo tiempo, como instrumento necesario para fomentar una producción industrial que sea más limpia en Estados y territorios que no pertenezcan a la Unión Europea.

LÓPEZ ESPADAFOR critica la elaboración de políticas y normativas europeas medioambientales que no tengan en cuenta la totalidad de situaciones. Un ejemplo del autor es la visión poco real que el legislador, en numerosas ocasiones, tiene de los Estados, pensando que en todos los rincones del país se dispone, por ejemplo, de distintos medios de transporte alternativos y menos contaminantes. No es lo mismo el sujeto que vive en una pequeña aldea, lejos de la urbe, sin un hospital, y que tiene que trasladarse a un centro hospitalario para la realización de unas determinadas pruebas. Este tipo de sujetos no pueden prescindir del consumo de combustible, aunque contamine. Es el poder público el que debe ofrecer soluciones viables. Ello un ejemplo de política que ignora el panorama completo (LÓPEZ ESPADAFOR, C. M., 2023, pp. 61 y 62).

En este caso, esta crítica se podría tratar, más bien, bajo la óptica de los países menos desarrollados que van a ver mermada su producción nacional y, por ende, su riqueza.

No obstante, cabe destacar que las políticas climáticas llevan décadas implantándose y estas naciones se han visto beneficiadas de la deslocalización de sociedades hacia sus territorios, en los que existen unos costes laborales y medioambientales mucho menores que en los países desarrollados con estándares de calidad de vida mucho más elevados. Han tenido, además, años para adecuarse a los acuerdos internacionales en esta materia.

Dado que estamos ya en el periodo transitorio, pero que está en vigor, el mecanismo de ajuste en frontera por carbono de la Unión Europea, convendría que las autoridades aduaneras de los Estados miembros llevaran importantes campañas informativas para los declarantes y operadores, con la finalidad de que llegue a toda persona interesada el conjunto de obligaciones que están en vigor y aquéllas que todavía no están, pero que se prevén que estén -haciendo mención que no están en vigor-.

En definitiva, la creación de este instrumento se considera, por ahora, positiva, si bien se requiere de una mayor actividad informativa por parte de las Administraciones Públicas competentes. En unos años, cuando esté en vigor por completo y se pueda hacer una radiografía correcta de la situación, se podrán señalar los puntos fuertes y débiles con la

finalidad de mejorar el mecanismo de ajuste en frontera por carbono comunitario en pro de una defensa del medioambiente y de la lucha contra el cambio climático.

4. BIBLIOGRAFÍA FINAL Y OTRA DOCUMENTACIÓN CITADA

Acta de la reunión, Examen de las políticas comerciales, Unión Europea, Órgano de Examen de las políticas comerciales (5 y 7 de junio de 2023), OMC, 19 de julio de 2023.

Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios, 2020.

BILBAO ESTRADA, I., GACÍA PRATS, F. A. y CORNEJO PÉREZ, A., *La fiscalidad de los derechos de emisión: estado de situación y perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010.

Comunicación de la Comisión. Un presupuesto moderno para la Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco plurianual para el periodo 2021-2027.

Comunicado final de la Cumbre de La Haya de 2 de diciembre de 1969.

CRUZ ÁNGELES, J.: *La Unión Europea y la regulación de los mundos virtuales*, Dykinson, Madrid, 2024.

CRUZ ÁNGELES, J.: “El futuro del Programa Next Generation (UE): en aras de una Europa más verde, digital, resiliente e inclusiva”, en García Guerrero, D. (coord.): *Desafíos del Derecho de la Unión Europea en materia financiera y tributaria*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

FABIO, M.: *Manuale di diritto e pratica doganale*, VI ed., Wolters Kluwer, Milán, 2017.

Informe de la reunión celebrada el 30 de marzo de 2021, Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, 16 de junio de 2021.

Informe de la reunión celebrada de los días 16 y 20 de noviembre de 2020, Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, OMC, 17 de marzo de 2021.

LÓPEZ ESPADAFOR, C. M.: *El Derecho Financiero y Tributario como articulación jurídica de la redistribución de la riqueza*, Dykinson, Madrid, 2023.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 2020.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, COM(2021) 564 final, 2021/0214(COD), Bruselas, 14 de julio de 2021.

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2023, sobre recursos propios: un nuevo comienzo para las finanzas de la Unión; un nuevo comienzo para Europa (2022/2172(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre la reforma del sistema de recursos propios de la Unión, 2018.

SÁNCHEZ GARCÍA, I. A., “La asignación gratuita de derechos de emisión y las subastas de derechos de emisión en España”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 97, 2019.

Capítulo V. EL IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SU PAPEL EN LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Josefa García Nájera

Diputación de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

El *Impuesto sobre Actividades Económicas* (IAE) es un tributo local en España que grava el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas. Más allá de su función recaudatoria, el IAE tiene un gran potencial como herramienta para promover la sostenibilidad ambiental.

En un contexto donde la protección del medio ambiente es una prioridad global, es esencial que los gobiernos locales utilicen herramientas fiscales como el IAE para incentivar prácticas sostenibles. Mediante la aplicación de bonificaciones y exenciones, el IAE puede fomentar la adopción de energías renovables, la eficiencia energética y la gestión responsable de residuos.

El IAE está regulado por el *Real Decreto Legislativo 1175/1990* y el *Real Decreto Legislativo 2/2004*, que establecen las bases y tarifas del impuesto y clasifican las actividades económicas en diferentes grupos y epígrafes así como su regulación en materia de haciendas locales respectivamente. Las tarifas se determinan según el volumen de negocios, la superficie utilizada y el número de empleados, reflejando la capacidad económica del contribuyente.

Ofrecer reducciones fiscales a empresas que adopten tecnologías limpias y prácticas sostenibles no solo beneficia al medio ambiente, sino que también contribuye al desarrollo económico local.

Este artículo analiza cómo el IAE puede integrarse en políticas ambientales para promover la sostenibilidad, destacando sus beneficios y desafíos. Al explorar estas oportunidades, se busca fomentar un debate sobre cómo reformar y utilizar el IAE de manera efectiva para alcanzar objetivos ambientales y económicos.

2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y TRIBUTARIOS

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) debe alinearse con *los principios* establecidos en la *Constitución Española*, garantizando así la *justicia, equidad y eficacia* en su aplicación. Estos principios aseguran que el sistema tributario no solo cumpla con su función recaudatoria, sino que también respete los derechos y capacidades de los contribuyentes.

El artículo *31.1 de la Constitución Española* establece los principios fundamentales que deben regir el sistema tributario español: *capacidad económica, no confiscatoriedad y generalidad*. El principio de capacidad económica garantiza que los impuestos se ajusten a la capacidad económica real de los contribuyentes, asegurando que aquellos con mayores recursos contribuyan más al sostenimiento de los gastos públicos. El principio de no confiscatoriedad asegura que la carga impositiva no debe ser tan elevada como para comprometer la viabilidad económica de los contribuyentes. En otras palabras, los impuestos no deben resultar en una expropiación de los recursos económicos de los ciudadanos.

El principio de generalidad implica que todos los ciudadanos y entidades deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos sin discriminación, garantizando así la universalidad y equidad en la carga tributaria. En la aplicación del IAE, estos principios constitucionales se reflejan de la siguiente manera:

Además de estos principios, el artículo *31.1 de la Constitución Española* también menciona la *igualdad y la progresividad* como fundamentos del sistema tributario. La igualdad implica que los impuestos deben aplicarse de manera justa y equitativa, sin discriminación arbitraria entre contribuyentes en situaciones similares. En el contexto del IAE, esto significa que las tarifas y exenciones deben diseñarse de manera que todos los contribuyentes en una misma categoría de actividad económica sean tratados de manera similar. La progresividad asegura que la carga fiscal aumente proporcionalmente con la capacidad económica del contribuyente.

En el caso del IAE, aunque se trata de un impuesto de cuota fija en muchos casos, las tarifas se estructuran para reflejar diferentes niveles de actividad económica, lo que introduce un elemento de progresividad. Por ejemplo, las empresas con mayores volúmenes de negocio o superficies más grandes suelen pagar más.

A pesar de la clara orientación constitucional, la aplicación práctica de estos principios enfrenta desafíos significativos. Las citadas tarifas (*RDL 1175/1990*) del IAE deben revisarse y actualizarse regularmente para reflejar cambios en la economía y en las actividades económicas, incluyendo nuevas formas de trabajo y negocios emergentes como la economía digital y el teletrabajo. Es crucial asegurar que las exenciones y bonificaciones se apliquen de manera justa y equitativa, evitando favoritismos y asegurando que beneficien a quienes realmente lo necesitan. Además, es importante que estas medidas no socaven la base fiscal de los municipios.

La administración del IAE debe ser eficiente y transparente, minimizando la carga administrativa tanto para los contribuyentes como para las autoridades fiscales. Esto incluye

simplificar los procedimientos para la declaración y el pago del impuesto, así como mejorar la comunicación y el acceso a la información.

Los principios constitucionales establecidos en el *artículo 31.1 de la Constitución Española* proporcionan un marco sólido para la aplicación del IAE, asegurando que este impuesto sea justo, equitativo y refleje la capacidad económica de los contribuyentes. Sin embargo, para cumplir plenamente con estos principios, es necesario abordar los desafíos actuales mediante la revisión periódica de las tarifas, la aplicación equitativa de exenciones y bonificaciones y la simplificación administrativa.

Al hacerlo, el IAE puede convertirse en una herramienta efectiva no solo para la recaudación de ingresos locales, sino también para la promoción de la equidad y la sostenibilidad en el ámbito económico.

3. ARTICULO 45 CE: DERECHO A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

El artículo 45 de la Constitución Española establece los principios fundamentales relacionados con el derecho a un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo. Este artículo es crucial para justificar y orientar la implementación de políticas fiscales y ambientales, como el uso extrafiscal del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) para promover la sostenibilidad.

El primer apartado del artículo 45 consagra el derecho de *todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*. Este derecho implica que el Estado y las autoridades públicas deben garantizar un entorno saludable que permita el desarrollo físico, mental y social de las personas. Además, este derecho impone la obligación de conservar el medio ambiente, lo que implica una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Todos tienen la obligación de actuar de manera que se preserve el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

El segundo apartado del artículo 45 establece que *los poderes públicos deben velar por la utilización racional de todos los recursos naturales*. Esto implica la protección y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante políticas ambientales que aseguren el uso sostenible de los recursos. Las autoridades deben adoptar medidas proactivas para proteger los ecosistemas y restaurar aquellos que han sido degradados, apoyándose en la solidaridad colectiva.

El tercer apartado del artículo 45 establece que *quienes violen las disposiciones relacionadas con la protección del medio ambiente estarán sujetos a sanciones penales o administrativas y deberán reparar el daño causado*. Este marco legal para la responsabilidad ambiental proporciona un mecanismo para la justicia ambiental y subraya la importancia de la responsabilidad de los individuos y las empresas en la preservación del entorno.

La aplicación de este artículo al IAE proporciona un fundamento normativo sólido para justificar la implementación de medidas fiscales que promuevan la sostenibilidad ambiental. Al alinear el IAE con los principios establecidos en este artículo, las autoridades locales pueden fomentar prácticas empresariales sostenibles, recaudar fondos para la protección ambiental y promover la responsabilidad ambiental. Por ejemplo, las bonificaciones y exenciones pueden incentivar a las empresas a adoptar tecnologías limpias, reducir sus emisiones y gestionar eficientemente los recursos naturales. Los ingresos generados por el IAE pueden ser utilizados para financiar proyectos de conservación, restauración de ecosistemas y mejora de la calidad del aire y del agua. Además, aplicar sanciones y medidas fiscales a quienes no cumplan con las normativas ambientales refuerza el principio de que quienes dañan el medio ambiente deben asumir los costos de reparación.

Ejemplos específicos de aplicación de estas medidas incluyen bonificaciones por energías renovables, como las ofrecidas por algunos municipios para la instalación de paneles solares o el uso de energías limpias. Por ejemplo, el *Ayuntamiento de Jaén* ha implementado bonificaciones en el IAE para empresas que instalan paneles solares, lo que ha incentivado a numerosas empresas locales a adoptar energías limpias, reduciendo su huella de carbono y promoviendo un entorno más sostenible. El *Ayuntamiento de Alcalá la Real* ha adoptado exenciones fiscales para empresas que invierten en tecnologías de eficiencia energética, resultando en una disminución del consumo energético en las empresas locales, mejorando su competitividad y reduciendo su impacto ambiental.

El uso del IAE con fines extrafiscales genera numerosos beneficios. Incentivar prácticas empresariales sostenibles contribuye a la protección del medio ambiente y al cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible. Fomentar la creación de empleo, la innovación y la inversión en áreas desfavorecidas impulsa el crecimiento económico y mejora la calidad de vida de la comunidad. Adaptar el IAE a las características específicas de los contribuyentes asegura una distribución más justa de la carga fiscal, reflejando la capacidad económica real y las circunstancias de cada empresa.

4. CARÁCTER EXTRAFISCAL DEL IAE

Además de su función recaudatoria, el *Impuesto sobre Actividades Económicas* (IAE) posee un carácter extrafiscal, lo que significa que puede ser utilizado como una herramienta para alcanzar objetivos más allá de la mera recaudación de ingresos. Este carácter permite a las autoridades locales emplear el IAE para promover políticas económicas, sociales y ambientales que beneficien a la comunidad.

El carácter extrafiscal de un impuesto se refiere a su capacidad para influir en el comportamiento de los contribuyentes y alcanzar objetivos de política pública más amplios. En el caso del IAE, su diseño y aplicación pueden fomentar prácticas empresariales

sostenibles, incentivar la creación de empleo, apoyar la innovación tecnológica y proteger el medio ambiente.

El uso del IAE con fines extrafiscales puede generar numerosos beneficios, como la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico local y la equidad y justicia fiscal. Incentivar prácticas empresariales sostenibles contribuye a la protección del medio ambiente y al cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible.

Fomentar la creación de empleo, la innovación y la inversión en áreas desfavorecidas impulsa el crecimiento económico y mejora la calidad de vida de la comunidad. Adaptar el IAE a las características específicas de los contribuyentes asegura una distribución más justa de la carga fiscal, reflejando la capacidad económica real y las circunstancias de cada empresa.

A pesar de sus ventajas, el uso extrafiscal del IAE enfrenta ciertos desafíos. Es esencial encontrar un equilibrio entre la necesidad de recaudar ingresos suficientes para financiar los servicios públicos y el uso del IAE para alcanzar objetivos extrafiscales. Las bonificaciones y exenciones, si no se gestionan adecuadamente, pueden reducir la base fiscal y comprometer la viabilidad financiera de los municipios.

También es crucial evaluar periódicamente el impacto de las medidas extrafiscales para asegurar que realmente están contribuyendo a los objetivos deseados, implementando sistemas de inspección y evaluación eficaces. Además, los contribuyentes deben estar bien informados sobre las bonificaciones y exenciones disponibles, así como sobre los criterios para su aplicación. La transparencia en la administración del IAE es fundamental para mantener la confianza pública y asegurar la equidad en su aplicación.

Dicho carácter extrafiscal del Impuesto sobre Actividades Económicas permite a los ayuntamientos utilizar este tributo como una herramienta poderosa para promover la sostenibilidad ambiental, fomentar el empleo, apoyar la innovación y revitalizar áreas desfavorecidas. Sin embargo, para maximizar sus beneficios es esencial abordar los desafíos asociados, asegurando un balance adecuado entre la recaudación de ingresos y los objetivos extrafiscales, así como implementar mecanismos eficaces de evaluación y transparencia. Al hacerlo, el IAE puede contribuir significativamente al desarrollo económico y social sostenible a nivel local.

5. BONIFICACIONES Y EXENCIONES

La integración del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) en políticas ambientales es una estrategia clave para promover la sostenibilidad a nivel local. Al ajustar las tarifas y aplicar exenciones y bonificaciones, los municipios pueden incentivar a las empresas a adoptar prácticas más sostenibles, contribuyendo así a los objetivos de protección ambiental y desarrollo sostenible.

Una de las maneras más efectivas de promover la sostenibilidad a través del IAE es implementar tarifas basadas en el impacto ambiental de las actividades económicas. Esto no

solo desincentiva las prácticas perjudiciales, sino que también promueve aquellas que son beneficiosas para el medio ambiente. Las tarifas diferenciadas pueden establecerse en función de criterios como el volumen de emisiones, el uso de recursos naturales y la adopción de tecnologías limpias. Por ejemplo, una empresa que utilice energías renovables y tenga un sistema de gestión de residuos eficiente podría recibir una bonificación significativa en su tarifa del IAE.

Las bonificaciones por energías renovables son una estrategia común y efectiva. Ofrecer reducciones en el IAE a las empresas que instalen paneles solares, turbinas eólicas u otras formas de energía limpia no solo reduce la huella de carbono, sino que también puede disminuir los costos operativos a largo plazo para las empresas. Estas medidas fomentan la adopción de energías limpias y contribuyen a la mitigación del cambio climático.

Otra estrategia es la exención fiscal para inversiones en eficiencia energética. Las empresas que modernicen sus instalaciones con sistemas de iluminación eficiente, equipos de calefacción y refrigeración de bajo consumo, y mejoras en el aislamiento de edificios pueden beneficiarse de estas exenciones. La eficiencia energética no solo reduce el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que también mejora la competitividad de las empresas al reducir sus costos operativos.

Las bonificaciones para la gestión de residuos son igualmente importantes. Incentivar a las empresas que implementen sistemas avanzados de gestión de residuos y reciclaje puede reducir significativamente la cantidad de residuos enviados a vertederos. Estas bonificaciones pueden aplicarse a empresas que demuestren una reducción en la generación de residuos, un aumento en el reciclaje y la adopción de prácticas de economía circular. Promover la economía circular no solo es beneficioso para el medio ambiente, sino que también puede generar nuevas oportunidades económicas y de empleo.

Además de estas medidas, las bonificaciones para la investigación y desarrollo (*I+D*) pueden promover la innovación tecnológica y la adopción de nuevas soluciones sostenibles. Las empresas que invierten en tecnologías limpias, mejoran procesos productivos o desarrollan productos sostenibles pueden beneficiarse de estas bonificaciones. Fomentar la innovación no solo mejora la competitividad de las empresas, sino que también contribuye a la transición hacia una economía más sostenible y resiliente.

Las startups y nuevas empresas también pueden beneficiarse de exenciones y bonificaciones en sus primeros años de operación. Al aliviar la carga fiscal durante los primeros años, estas medidas permiten que las nuevas empresas se establezcan y crezcan, contribuyendo al desarrollo de un ecosistema empresarial dinámico y sostenible. Este apoyo inicial es crucial para fomentar la creación de nuevas empresas y promover la innovación.

El fomento de *la responsabilidad social empresarial* (RSE) es otro enfoque importante. Integrar el IAE en las estrategias de RSE de las empresas puede incentivar a aquellas que adopten prácticas de sostenibilidad y responsabilidad social. Las empresas que demuestren un compromiso con la sostenibilidad, la equidad y el bienestar de la comunidad pueden

recibir bonificaciones y exenciones fiscales. Promover la RSE no solo mejora la imagen y reputación de las empresas, sino que también contribuye al bienestar de la comunidad y al desarrollo sostenible.

Las buenas prácticas en la aplicación de estas estrategias se pueden observar en diversas localidades de la provincia de Jaén, desde el Servicio Provincial de gestión y Recaudación de Jaén se han adoptado medidas fiscales derivadas de la aplicación de las ordenanzas fiscales que ofrecen bonificaciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) para fomentar la sostenibilidad ambiental. Estas bonificaciones, principalmente dirigidas a la utilización y producción de energías renovables, varían en su aplicación dependiendo de las políticas locales.

Por ejemplo, municipios como Alcalá la Real, Andújar, Alcaudete, Guarromán, La Carolina, La Iruela, Rus, y Bedmar y Garcíez han establecido una bonificación del 50% en el IAE para las empresas que utilizan o producen energías renovables. Estas medidas están justificadas bajo el artículo 88.2.c) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) y han sido formalizadas a través de ordenanzas publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) en distintas fechas, destacándose su carácter municipal.

Otros municipios han optado por porcentajes diferentes, adaptándose a sus realidades locales. El Ayuntamiento de Jódar, por ejemplo, ofrece una bonificación del 25% en el IAE para las mismas actividades, mientras que el de Quesada aplica una reducción del 20%. Además, en Puente de Génave no solo se incentiva el uso de energías renovables con una bonificación del 30%, sino que también implementa un plan de transporte para empleados, ofreciendo bonificaciones adicionales que varían entre el 15% y el 30%.

Estos ejemplos demuestran un compromiso creciente en la provincia de Jaén hacia la promoción de prácticas empresariales sostenibles a través de la fiscalidad local. Las bonificaciones en el IAE no solo buscan aliviar la carga fiscal para las empresas que adoptan tecnologías limpias, sino que también promueven una transición más amplia hacia un modelo de desarrollo económico más respetuoso con el medio ambiente.

Estas medidas de bonificación y exención no solo promueven la sostenibilidad ambiental, sino que también generan beneficios económicos y sociales. Al reducir los costos operativos de las empresas, mejorar su competitividad y fomentar la creación de empleo, estas políticas contribuyen al desarrollo económico local. Además, *mejoran la calidad de vida de los ciudadanos al proporcionar un entorno más limpio y saludable*.

6. DESAFÍOS ACTUALES DEL IAE

A pesar de su potencial para promover la sostenibilidad ambiental y apoyar el desarrollo económico local, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) enfrenta varios desafíos significativos. Estos desafíos deben ser abordados para maximizar la eficacia del IAE como herramienta fiscal y extrafiscal.

6.1. Equidad y Justicia Fiscal

El IAE debe aplicarse de manera equitativa y justa para asegurar que todos los contribuyentes contribuyan de acuerdo con su capacidad económica. Sin embargo, la falta de ajuste de las tarifas y la aplicación inconsistente de exenciones y bonificaciones pueden resultar en una distribución inequitativa de la carga fiscal. Introducir una estructura de tarifas progresivas que reflejen mejor la capacidad económica de los contribuyentes garantizaría que las empresas con mayores ingresos (beneficio presunto) paguen una proporción justa del impuesto. Asegurar que las exenciones y bonificaciones se apliquen de manera justa y transparente, beneficiando a quienes realmente lo necesitan y contribuyendo a los *objetivos de política pública*, es fundamental para mantener la equidad y la justicia fiscal, derivados de los principios constitucionales del art. 31.1 CE.

6.2 Rigidez de las tarifas

Uno de los principales desafíos del IAE es la rigidez de sus tarifas, que no siempre reflejan adecuadamente la capacidad económica de los contribuyentes. Las tarifas fijas pueden resultar en una carga fiscal desproporcionada para pequeñas empresas y autónomos que pueden no tener los recursos suficientes para pagar el impuesto.

Es esencial revisar y actualizar las tarifas del IAE periódicamente para reflejar cambios en la economía y en las actividades económicas. Esto puede incluir la introducción de tarifas progresivas que se ajusten en función de los beneficios presuntos o el tamaño de la empresa. Implementar tarifas diferenciadas según el impacto ambiental de las actividades económicas no solo fomentaría prácticas más sostenibles, sino que también garantizaría que las empresas que generan mayores externalidades negativas paguen una cuota más alta.

En algunos casos, el Servicio de Inspección de la Diputación de Jaén se ve en la necesidad de adaptar los epígrafes existentes en las tarifas, ya que no siempre contemplan de manera específica ciertas actividades. Un ejemplo de ello es el reciclaje de vehículos al por menor, una actividad que en las tarifas solo está recogida al por mayor. Esto requiere una reubicación en epígrafes alternativos, como los correspondientes a actividades medioambientales al por menor, dado que se trata de la recogida y eliminación de residuos, tales como líquidos y aceites, así como la posterior venta de piezas por separado.

6.3. Complejidad administrativa

La administración del IAE puede ser compleja tanto para las autoridades fiscales como para los contribuyentes. Los procedimientos para declarar y pagar el impuesto, así como para solicitar exenciones y bonificaciones, pueden ser engorrosos y confusos. *Simplificar los procedimientos administrativos* para la declaración y el pago del IAE, así como para la solicitud

de exenciones y bonificaciones, es esencial para reducir la carga administrativa. Esto puede incluir la implementación de sistemas en línea fáciles de usar y la reducción de la burocracia. Además, proporcionar capacitación y asistencia tanto a los funcionarios municipales como a los contribuyentes es crucial para asegurar una correcta comprensión y aplicación del impuesto.

6.4. Transparencia y confianza pública

La transparencia en la administración del IAE es crucial para *mantener la confianza pública*. La falta de información clara y accesible sobre cómo se calcula y aplica el impuesto, así como sobre las exenciones y bonificaciones disponibles, puede generar desconfianza y percepción de injusticia. Proveer información clara y accesible sobre el IAE a través de múltiples canales, incluyendo sitios web, redes sociales y oficinas municipales, es fundamental para asegurar la transparencia. Esto debe incluir guías detalladas y ejemplos prácticos sobre cómo se calcula y aplica el impuesto. Involucrar a la comunidad y a las empresas locales en el proceso de diseño y revisión de las políticas fiscales es crucial para mejorar la transparencia y asegurar que las políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de los contribuyentes.

6.5. Adaptación a la economía digital

La economía digital y el teletrabajo plantean nuevos retos para la tributación adecuada de actividades que no requieren un establecimiento físico. Adaptar la base imponible del IAE para incluir factores relevantes para las actividades digitales y el teletrabajo es crucial para asegurar que el impuesto siga siendo justo y equitativo.

Esto podría incluir métricas como el volumen de transacciones electrónicas o el número de empleados remotos. Dado que muchas *actividades digitales* tienen una dimensión internacional, es importante colaborar con otros países y organizaciones internacionales para desarrollar normas fiscales coherentes y eficaces para la economía digital.

6.6. Evaluación y mejora continua

La evaluación continua de las políticas fiscales es esencial para asegurar su eficacia y equidad. Sin un sistema de evaluación y mejora continua, las políticas pueden volverse obsoletas y no responder adecuadamente a los cambios en la economía y en las necesidades de la comunidad. *Implementar indicadores de desempeño* claros para evaluar la efectividad del IAE y las políticas fiscales relacionadas es crucial para el éxito a largo plazo. Las revisiones periódicas de las políticas fiscales permiten ajustar las ordenanzas según sea necesario para

asegurar que sigan siendo relevantes y efectivas. Esto incluye evaluar el impacto de las bonificaciones y exenciones y hacer los ajustes necesarios para optimizar los resultados.

7. PROPUESTAS DE REFORMA

Las *reformas del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)* tienen como objetivo maximizar su eficacia para promover la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico local. Estas propuestas deben abordar los desafíos actuales del IAE y alinearse con los principios de equidad, justicia tributaria y capacidad económica. Una propuesta clave es ajustar las tarifas del IAE para que reflejen de manera más precisa la capacidad económica de los contribuyentes. Esto podría lograrse implementando una estructura de tarifas progresivas, mediante la creación de tramos basados en el volumen de negocios, el número de empleados y otros indicadores económicos relevantes. Las tarifas progresivas garantizarían que las empresas con mayores ingresos contribuyan de manera proporcional, reduciendo la carga fiscal para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) y los autónomos. Por ejemplo, una empresa con ingresos anuales inferiores a un millón de euros—exenta según la última reforma de la Ley de Haciendas Locales de 2004, al igual que las personas físicas—pagaría una tarifa reducida, mientras que una empresa con ingresos superiores a diez millones de euros estaría sujeta a una tarifa más elevada.

Otro aspecto importante es la implementación de tarifas diferenciadas según el impacto ambiental de las actividades económicas. Esto incentivará a las empresas a adoptar prácticas más sostenibles y reducirá las externalidades negativas. Las empresas que generen menores emisiones y utilicen tecnologías limpias pagarán tarifas reducidas, mientras que aquellas con mayores impactos ambientales pagarán tarifas más altas. Por ejemplo, una empresa que utilice energías renovables y tenga un sistema de gestión de residuos eficiente podría recibir una bonificación del 20% en su tarifa del IAE.

Las bonificaciones y exenciones para actividades sostenibles son una estrategia esencial. Ofrecer bonificaciones significativas en el IAE a las empresas que inviertan en energías renovables, como paneles solares, turbinas eólicas y otras tecnologías limpias, no solo reduce la huella de carbono, sino que también disminuye los costos operativos a largo plazo para las empresas. Por ejemplo, una empresa que instale paneles solares en su sede podría recibir una bonificación del 50% en el IAE durante los primeros cinco años.

Las exenciones por eficiencia energética son otra medida eficaz. Las exenciones fiscales para inversiones en eficiencia energética, como la modernización de sistemas de iluminación, calefacción y refrigeración, incentivan a las empresas a adoptar tecnologías y prácticas que reduzcan el consumo de energía. Por ejemplo, una empresa que mejore su sistema de iluminación a LEDs de bajo consumo podría estar exenta del IAE durante el primer año tras la inversión.

Incentivar la gestión de residuos es crucial para la sostenibilidad. Las bonificaciones en el IAE para empresas que implementen sistemas avanzados de gestión de residuos y reciclaje pueden reducir significativamente la cantidad de residuos enviados a vertederos. Estas bonificaciones pueden aplicarse a empresas que demuestren una reducción en la generación de residuos, un aumento en el reciclaje y la adopción de prácticas de economía circular. Por ejemplo, una empresa que demuestre una reducción del 30% en la generación de residuos y un aumento en el reciclaje podría recibir una bonificación del 25% en el IAE.

Las inversiones en conservación ambiental también deben ser incentivadas. Las bonificaciones en el IAE para empresas que inviertan en proyectos de conservación ambiental, como la reforestación, la protección de hábitats naturales y la restauración de ecosistemas, apoyarán la conservación de la biodiversidad y la restauración de ecosistemas degradados. Por ejemplo, una empresa que participe en un proyecto de reforestación local podría recibir una bonificación del 30% en el IAE.

El fomento de la innovación tecnológica es esencial para el desarrollo sostenible. Proveer incentivos fiscales para empresas que desarrollen e implementen tecnologías verdes e innovadoras, como la producción de biocombustibles, el desarrollo de materiales sostenibles y la mejora de procesos industriales, fomentará la innovación y reducirá el impacto ambiental de las actividades económicas. Por ejemplo, una startup que desarrolle una nueva tecnología de biocombustible podría estar exenta del IAE durante los primeros tres años de operación.

Una de las propuestas podría ser fomentar la colaboración público-privada, en el marco de la mejora de la RSC de las empresas mediante una mayor implicación con la comunidad local. Colaboraciones con programas educativos de formación profesional (p.e. que una empresa de placas solares facilite cursos de formación de técnico de instalación de placas solares). Recientemente en extremadura se ha ofertado cursos de formación para plazas de producción de baterías de litio.

Para las startups y nuevas empresas, ofrecer exenciones y bonificaciones en sus primeros años de operación es crucial para su desarrollo. Estas medidas permiten que las nuevas empresas se establezcan y crezcan, contribuyendo al desarrollo de un ecosistema empresarial dinámico y sostenible. Por ejemplo, una nueva empresa enfocada en soluciones ambientales podría recibir una exención del IAE durante sus dos primeros años de operación.

Finalmente, es fundamental establecer un sistema de evaluación y monitoreo continuo. Implementar indicadores de desempeño claros para evaluar el impacto de las medidas fiscales, como la reducción de emisiones de CO₂, el ahorro energético y la cantidad de residuos reciclados, permitirá realizar ajustes y mejoras según sea necesario. Las revisiones periódicas de las políticas fiscales asegurarán que sigan siendo efectivas y relevantes en un entorno económico y ambiental en constante cambio.

8. PROPUESTA DE MODELO DE IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

La implementación efectiva de políticas fiscales que integren la sostenibilidad ambiental en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) requiere un enfoque estratégico y bien estructurado. Este proceso debe incluir varias fases clave, desde la evaluación inicial hasta el monitoreo continuo y la mejora de las políticas aplicadas. A continuación, se describen estas fases en detalle:

8.1. Diagnóstico y evaluación

Antes de implementar nuevas políticas fiscales, es crucial realizar un diagnóstico detallado para evaluar las necesidades y capacidades de las empresas locales. Este diagnóstico debe incluir un análisis del impacto potencial de las *nuevas tarifas, bonificaciones y exenciones* en la recaudación fiscal y en el comportamiento empresarial. Es fundamental comprender cómo las diferentes medidas afectarán a las empresas de distintos tamaños y sectores, así como evaluar las condiciones económicas y ambientales del municipio.

Durante esta fase, se deben identificar las actividades económicas más relevantes en el área y evaluar su impacto ambiental. También es importante analizar las políticas fiscales existentes y su efectividad, así como las posibles áreas de mejora. La consulta con expertos en economía, medio ambiente y derecho tributario puede proporcionar información valiosa para el diagnóstico.

8.2. Diseño de las ordenanzas fiscales

Una vez completada la fase de diagnóstico y evaluación, se procede al diseño de las ordenanzas fiscales que incorporen las bonificaciones, exenciones y ajustes tarifarios necesarios para promover la sostenibilidad. La redacción de las ordenanzas fiscales debe ser clara y específica, basada en los resultados del diagnóstico y la consulta con expertos y la comunidad, concretamente con los Ayuntamientos de cada Provincia por parte del organismo gestor como por ejemplo la *Diputación Provincial en Jaén*, que coordina la mayoría de sus municipios en un 97% aproximadamente.

Las nuevas ordenanzas de gestión y fiscales deben establecer criterios claros para la aplicación de bonificaciones y exenciones, asegurando que sean accesibles y comprensibles para todos los contribuyentes. También es importante incluir mecanismos para la revisión y actualización periódica de las tarifas y bonificaciones, para asegurar que sigan siendo efectivas y equitativas.

8.3. Implementación

La implementación de las nuevas políticas fiscales debe realizarse de manera planificada y coordinada, asegurando que todas las partes interesadas estén informadas y preparadas para los cambios. Esto incluye la capacitación de los funcionarios municipales y la provisión de información y apoyo a las empresas locales, así como su aprobación en el *Pleno de la Corporación*.

Es esencial comunicar claramente los cambios en las políticas fiscales a los contribuyentes, utilizando diversos canales de comunicación como sitios web, redes sociales y talleres informativos. Los contribuyentes deben entender cómo las nuevas tarifas y bonificaciones afectarán sus obligaciones fiscales y cómo pueden beneficiarse de las exenciones y bonificaciones disponibles.

Durante la fase de implementación, se deben establecer procedimientos administrativos eficientes para la declaración y el pago del impuesto, así como para la solicitud de exenciones y bonificaciones. Esto puede incluir la implementación de sistemas en línea fáciles de usar y la simplificación de los trámites burocráticos.

8.4. Evaluación continua

Es esencial hacer un seguimiento y evaluar continuamente el impacto de las políticas fiscales implementadas. Esto permite identificar áreas de mejora y ajustar las *ordenanzas fiscales* según sea necesario para asegurar que las políticas sigan siendo efectivas y relevantes en un entorno económico y ambiental en constante cambio.

El estudio y supervisión debe incluir la recopilación y análisis de datos sobre la recaudación fiscal, el comportamiento empresarial y el impacto ambiental de las medidas implementadas. También es importante realizar encuestas y consultas periódicas con los contribuyentes para evaluar su satisfacción y recoger sugerencias para mejoras.

8.5. Mejora continua

La mejora continua de las políticas fiscales es fundamental para su éxito a largo plazo. Esto incluye la implementación de indicadores de desempeño claros para evaluar la efectividad del IAE y las políticas fiscales relacionadas. Los indicadores pueden incluir métricas sobre la *reducción de emisiones, la creación de empleo, el ahorro energético y la cantidad de residuos reciclados*.

Las revisiones periódicas de las *políticas fiscales* permiten ajustar las ordenanzas fiscales según sea necesario para asegurar que sigan siendo relevantes y efectivas. Esto incluye evaluar

el impacto de las bonificaciones y exenciones y hacer los ajustes necesarios para optimizar los resultados.

La *participación de la comunidad y de las empresas locales en el proceso de mejora continua* es crucial para asegurar que las políticas fiscales reflejen sus necesidades y preocupaciones. La transparencia en la administración del IAE y la comunicación efectiva con los contribuyentes son fundamentales para mantener la confianza pública y asegurar la equidad en la aplicación del impuesto.

9. EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Para ilustrar cómo el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) puede utilizarse eficazmente para promover la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, se presentan varios ejemplos de buenas prácticas a nivel europeo, nacional, regional y local.

En Suecia, el impuesto sobre el carbono ha reducido significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero. Este enfoque muestra cómo un impuesto ambiental puede ser una herramienta poderosa para fomentar la sostenibilidad. El impuesto sobre el carbono se aplica a los combustibles fósiles basándose en su contenido de carbono, *incentivando a las empresas a reducir sus emisiones y adoptar tecnologías más limpias*. Desde su implementación, Suecia ha logrado una notable reducción en sus emisiones de CO₂, mientras ha mantenido un crecimiento económico sostenido.

Alemania, por su parte, ha lanzado el programa *Energiewende*, que incluye incentivos fiscales para promover el uso de energías renovables. *Energiewende* es una política a largo plazo que busca transformar el sistema energético alemán hacia un mayor uso de energías renovables y una mayor eficiencia energética. Alemania ha aumentado significativamente su capacidad de energía renovable, reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles y sus emisiones de gases de efecto invernadero.

En España, el País Vasco ofrece incentivos fiscales para la instalación de *energías renovables*, promoviendo así la adopción de tecnologías limpias. Las empresas que instalan sistemas de energía renovable, como paneles solares o turbinas eólicas, pueden recibir bonificaciones fiscales significativas. Esta política ha llevado a un aumento en la adopción de energías renovables en la región, contribuyendo a la reducción de las emisiones de CO₂.

Cataluña por su parte ha implementado un impuesto sobre las *emisiones de CO₂* de los vehículos para fomentar la compra de vehículos más ecológicos. Este impuesto se basa en las emisiones de CO₂ de los vehículos, con tarifas más altas para aquellos que emiten más. La política ha incentivado a los ciudadanos y empresas a comprar vehículos con menores emisiones, contribuyendo a la mejora de la calidad del aire.

A nivel regional, Sevilla ofrece *bonificaciones en el IAE para empresas que reduzcan su huella de carbono mediante la adopción de tecnologías limpias y sostenibles*. Las empresas que implementan medidas para reducir sus emisiones de carbono, como la instalación de tecnologías de eficiencia energética, reciben bonificaciones en su tarifa del IAE. Esta iniciativa ha incentivado a numerosas empresas a adoptar prácticas sostenibles, mejorando la sostenibilidad ambiental de la región.

En el ámbito local, el Ayuntamiento de Jaén ofrece incentivos fiscales para la *instalación de paneles solares* en empresas locales, promoviendo así el uso de energías renovables y la reducción de la huella de carbono. El Ayuntamiento de Úbeda ha implementado bonificaciones en el IAE para empresas que adopten prácticas sostenibles, como la gestión eficiente de recursos y la reducción de residuos. El Ayuntamiento de Alcalá la Real proporciona exenciones fiscales a empresas que invierten en *tecnologías verdes*, fomentando la eficiencia energética y contribuyendo al desarrollo sostenible.

Estas buenas prácticas demuestran cómo el IAE puede ser utilizado eficazmente para promover la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico. Aprendiendo de estas experiencias y adaptándolas a sus contextos específicos, otros municipios pueden implementar políticas similares, contribuyendo a un *futuro más sostenible y equitativo*.

10. LA GESTIÓN DEL IAE CON ENFOQUE SOSTENIBLE

Este impuesto, cuya recaudación es esencial para la financiación de los municipios, ha sido tradicionalmente visto como una herramienta fiscal más, enfocada en la captación de ingresos para las arcas locales. Sin embargo, en un mundo cada vez más consciente de la necesidad de abordar los desafíos ambientales, el IAE tiene el potencial de convertirse en un poderoso mecanismo para influir positivamente en el comportamiento empresarial y fomentar un desarrollo económico sostenible.

Vivimos en una era donde los *problemas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la escasez de recursos naturales* exigen una respuesta coordinada a todos los niveles de gobierno. Los municipios, al ser centros neurálgicos de la actividad económica y social, juegan un papel crucial en la implementación de políticas que promuevan la sostenibilidad.

Es en este contexto donde el IAE puede emerger como un instrumento clave, no solo para la recaudación de fondos, sino también para alinear las actividades económicas con los *objetivos de sostenibilidad*, creando un entorno más responsable y consciente del impacto ambiental.

La gestión del IAE, por lo tanto, no debe limitarse a la simple aplicación de tarifas y exenciones. Existe una oportunidad única para modernizar su administración, integrando nuevas tecnologías y enfoques innovadores que no solo mejoren la eficiencia y la transparencia fiscal, sino que también promuevan prácticas empresariales sostenibles.

Un enfoque estratégico en la administración del IAE podría incluir la *digitalización de los procesos fiscales*, la implementación de sistemas de tarifas dinámicas basadas en el impacto ambiental de las actividades económicas, y el uso de tecnologías como el blockchain y la inteligencia artificial.

El uso de *blockchain*, por ejemplo, podría asegurar la transparencia en la gestión fiscal, registrando de manera inmutable todas las actividades económicas relacionadas con el IAE. Esto no solo reduciría el fraude y aumentaría la confianza en el sistema fiscal, sino que también podría utilizarse para verificar y recompensar automáticamente a las empresas que adopten prácticas sostenibles.

Por otro lado, la *inteligencia artificial* (IA) tiene el potencial de optimizar la gestión del IAE, permitiendo un análisis más preciso y eficiente de las actividades económicas y su impacto ambiental, ajustando las políticas fiscales en consecuencia.

En definitiva, la *innovación en la gestión del IAE* no solo podría mejorar la recaudación de impuestos, sino que también contribuiría a la creación de un entorno económico más justo y sostenible. Al incentivar prácticas empresariales responsables y penalizar aquellas que dañen el medio ambiente, el IAE tiene el potencial de convertirse en un motor de cambio positivo, alineando los intereses económicos con los objetivos ambientales.

Nuestro objetivo por lo tanto, es explorar cómo la gestión del IAE puede ser transformada para contribuir significativamente a la sostenibilidad ambiental, mientras se *mejora la eficiencia y la transparencia en la administración fiscal*.

A lo largo del texto, se analizarán diversas propuestas e innovaciones que podrían ser implementadas para *modernizar la gestión del IAE*, con un enfoque particular en la integración de nuevas tecnologías y la alineación con los principios de sostenibilidad y equidad fiscal.

Se discutirá cómo estas innovaciones no solo podrían mejorar la recaudación fiscal, sino también *promover un desarrollo económico más verde y resiliente* en España, posicionando al IAE como una herramienta clave en la lucha por la sostenibilidad.

10.1. Digitalización, innovación y sostenibilidad en la gestión del IAE

La gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) se encuentra en un punto crítico que exige innovación y adaptación. A medida que las demandas de sostenibilidad se intensifican, los sistemas fiscales tradicionales deben evolucionar para mantenerse relevantes en un mundo que cada vez más prioriza la eficiencia energética, la economía circular y la reducción del impacto ambiental.

Una de las mayores oportunidades para transformar el IAE radica en la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial (IA) y la tecnología de registro distribuido (blockchain). Estas herramientas no solo tienen el potencial de hacer la gestión

del IAE más transparente y eficiente, sino que también son fundamentales para alinear el sistema fiscal con los objetivos de sostenibilidad.

El uso de registros distribuidos, por ejemplo, ofrece una solución innovadora para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión fiscal. Al registrar de manera inmutable cada transacción y actividad económica relacionada con el IAE, se dificultaría la evasión fiscal y se fortalecería la confianza de los contribuyentes en el sistema.

Además, esta tecnología puede facilitar la implementación de contratos inteligentes, automatizando la aplicación de bonificaciones y ajustes fiscales basados en criterios de sostenibilidad previamente definidos. De esta forma, las empresas que adopten prácticas responsables, como la reducción de emisiones de carbono o la economía circular, podrían beneficiarse automáticamente de tarifas fiscales reducidas.

Por otro lado, la inteligencia artificial ofrece una poderosa herramienta para analizar y optimizar la gestión del IAE. A través del análisis de grandes volúmenes de datos, la IA puede identificar patrones en las actividades económicas y su impacto ambiental, lo que permitiría a la administración ajustar las políticas fiscales de manera más precisa y proactiva. Por ejemplo, la IA podría predecir el impacto ambiental de determinadas actividades económicas y sugerir ajustes en las tarifas del IAE para incentivar comportamientos más sostenibles. Además, podría detectar fraudes o ineficiencias en la aplicación del impuesto, mejorando así la eficacia de la recaudación.

La implementación de tarifas dinámicas basadas en la sostenibilidad es otra innovación clave que podría transformar la gestión del IAE. En lugar de aplicar tarifas fijas, estas tarifas podrían ajustarse en función del impacto ambiental real de las actividades económicas de una empresa. Por ejemplo, las empresas que logren reducir significativamente su huella de carbono podrían beneficiarse de tarifas más bajas, incentivando la inversión en prácticas sostenibles.

Esta flexibilidad no solo promovería la *adopción de tecnologías limpias* y procesos más eficientes, sino que también permitiría a los municipios adaptar sus políticas fiscales a las condiciones ambientales cambiantes y a los avances tecnológicos.

Estas innovaciones en la gestión del IAE no solo mejorarían la sostenibilidad y la eficiencia del sistema fiscal, sino que también podrían tener un impacto económico significativo. Las empresas que adopten prácticas sostenibles no solo se beneficiarían de reducciones fiscales, sino que también estarían mejor posicionadas para competir en un mercado global que cada vez más valora la responsabilidad ambiental. Esto, a su vez, podría atraer inversiones y fomentar el crecimiento de sectores económicos verdes en España.

La modernización de la gestión del IAE, por tanto, no es solo una necesidad para mantener la relevancia del sistema fiscal en un mundo cambiante, sino que también representa una oportunidad para liderar en la creación de un futuro más sostenible. Al adoptar estas innovaciones, el IAE puede convertirse en un ejemplo de cómo la fiscalidad

puede adaptarse para enfrentar los desafíos ambientales del siglo XXI, promoviendo un desarrollo económico que sea tanto justo como resiliente.

10.2. Sostenibilidad y marco legal en la gestión del IAE

En un mundo donde las políticas ambientales están tomando un lugar preponderante en la agenda global, es crucial que los instrumentos fiscales como el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) se alineen no solo con los principios de sostenibilidad, sino también con la jurisprudencia vigente. La gestión del IAE, por tanto, no puede considerarse de manera aislada, sino como parte de un entramado legal que asegura la equidad, la no confiscatoriedad y la protección del medio ambiente.

La importancia de la jurisprudencia en la gestión del IAE radica en su capacidad para interpretar y aplicar la ley de manera que se respeten los derechos de los contribuyentes, mientras se promueven políticas públicas justas y efectivas. Los principios constitucionales de capacidad económica y no confiscatoriedad, por ejemplo, son esenciales para asegurar que la aplicación del IAE sea equitativa y que las cargas fiscales no excedan la capacidad real de los contribuyentes.

Sin embargo, en un contexto donde la sostenibilidad ambiental se ha convertido en un imperativo global, es igualmente crucial que la jurisprudencia oriente la integración de estos principios en las políticas fiscales.

El derecho ambiental ha comenzado a emerger como un componente fundamental en la interpretación de las leyes fiscales, influenciando cómo los tribunales aplican las normas en situaciones que involucran impactos ambientales significativos. En este sentido, la sostenibilidad no solo debe ser vista como un objetivo a alcanzar, sino como un principio jurídico que guía la administración del IAE.

Integrar la sostenibilidad en la gestión del IAE significa asegurar que las políticas fiscales incentiven prácticas empresariales responsables, que respeten tanto el medio ambiente como los derechos de la naturaleza, un concepto cada vez más presente en la jurisprudencia contemporánea.

Para que la gestión del IAE refleje verdaderamente estos principios, es necesario un compromiso firme con la actualización y capacitación continua de los responsables fiscales. La legislación y la jurisprudencia evolucionan constantemente, especialmente en áreas tan dinámicas como la fiscalidad y el derecho ambiental. Por lo tanto, es fundamental que quienes administran el IAE estén al tanto de las últimas decisiones judiciales y cambios legislativos que puedan afectar la aplicación del impuesto. La formación continua y la familiarización con los precedentes judiciales relevantes son herramientas esenciales para garantizar que la gestión del IAE no solo sea legalmente sólida, sino también alineada con los objetivos de sostenibilidad.

Además de la capacitación, el desarrollo de un marco legal adecuado es esencial para apoyar la implementación de tecnologías avanzadas en la gestión del IAE. La adopción de blockchain, inteligencia artificial y tarifas dinámicas, por ejemplo, debe estar respaldada por regulaciones claras que definan su uso y aseguren la protección de los derechos de los contribuyentes.

El marco legal no solo debe regular cómo se aplican estas tecnologías, sino también proteger la privacidad de los datos y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración fiscal.

La *jurisprudencia y la legislación* no son solo restricciones, sino también guías que pueden facilitar la transición hacia una gestión del IAE más moderna y sostenible. Al alinearse con los desarrollos legales en materia ambiental, el IAE puede convertirse en un instrumento eficaz para promover la sostenibilidad, garantizando al mismo tiempo que las políticas fiscales sean justas y equitativas. Esto no solo refuerza la legitimidad del impuesto, sino que también contribuye a un entorno económico más resiliente y responsable.

En resumen, la integración de la sostenibilidad en la gestión del IAE no puede lograrse sin un marco legal sólido que respalde estas iniciativas. La jurisprudencia actual ofrece una base sobre la cual construir políticas fiscales que no solo sean eficientes y transparentes, sino también responsables y respetuosas del medio ambiente.

Con una capacitación adecuada y un compromiso firme con la actualización continua, la administración del IAE puede liderar el camino hacia un futuro donde la fiscalidad y la sostenibilidad estén profundamente interconectadas.

10.3. Impacto económico y social de las reformas en la gestión del IAE

Las reformas propuestas para la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) no solo están orientadas a mejorar la sostenibilidad ambiental, sino que también prometen un impacto significativo en el ámbito económico y social. Al modernizar la gestión del IAE mediante la adopción de tecnologías avanzadas y la implementación de políticas fiscales innovadoras, no solo se podría transformar la manera en que las empresas interactúan con el sistema fiscal, sino que también se abrirían nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social en España.

Uno de los impactos más inmediatos y visibles de estas reformas sería la mejora en la competitividad de las empresas españolas, especialmente en un mercado global cada vez más enfocado en la sostenibilidad.

Las empresas que adopten *prácticas sostenibles*, como la reducción de su huella de carbono o la implementación de modelos de economía circular, se beneficiarían de reducciones fiscales que no solo les permitirían ahorrar costos, sino que también mejorarían su reputación y atractivo para los consumidores y los inversores.

En un entorno donde los consumidores son cada vez más conscientes del impacto ambiental de los productos y servicios que eligen, y donde los inversores valoran cada vez más la responsabilidad social corporativa, las empresas que lideren en sostenibilidad estarán mejor posicionadas para competir tanto a nivel nacional como internacional.

Además, estas reformas también pueden contribuir a la atracción de inversiones internacionales. Los inversores globales están buscando cada vez más destinos que ofrezcan un entorno favorable para las inversiones en tecnologías limpias y sostenibles.

Al modernizar la gestión del IAE y alinear sus políticas con los objetivos de sostenibilidad, España podría posicionarse como un destino atractivo para este tipo de inversiones. Esto no solo ayudaría a fomentar el crecimiento económico, sino que también impulsaría la creación de empleos en sectores emergentes, como las energías renovables, la eficiencia energética, y la economía circular.

La creación de empleos verdes es otro de los impactos clave de estas reformas. A medida que las empresas se adaptan a las nuevas exigencias fiscales y tecnológicas, se generarán nuevas oportunidades de empleo en áreas como la instalación y mantenimiento de tecnologías de energía renovable, el diseño de procesos industriales más eficientes, y la gestión de residuos.

Estos empleos no solo contribuirán al crecimiento económico, sino que también promoverán la cohesión social, al ofrecer oportunidades laborales en sectores que están alineados con los objetivos de desarrollo sostenible.

Más allá del impacto económico, las reformas en la gestión del IAE también tienen un potencial significativo para mejorar la *cohesión social*. Al promover prácticas empresariales sostenibles y responsables, y al fomentar la creación de empleos verdes, estas reformas podrían contribuir a reducir las desigualdades sociales y regionales. Por ejemplo, las áreas rurales o las regiones con economías tradicionales podrían beneficiarse de nuevas inversiones en sectores sostenibles, lo que ayudaría a revitalizar estas comunidades y reducir la brecha económica con las áreas urbanas.

Sin embargo, para que estos impactos económicos y sociales se materialicen, es crucial que las reformas se implementen de manera efectiva y con una planificación estratégica clara. Esto incluye la inversión en infraestructura tecnológica, la capacitación del personal administrativo, y el desarrollo de un marco legal adecuado que regule el uso de nuevas tecnologías en la gestión fiscal.

Además, es fundamental que estas reformas se acompañen de un sistema de monitoreo, inspección y evaluación continua, que permita ajustar las políticas según sea necesario para maximizar su efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

En definitiva, las reformas en la gestión del IAE no solo tienen el potencial de transformar el sistema fiscal en un instrumento más eficiente y justo, sino que también pueden ser un catalizador para un desarrollo económico más sostenible e inclusivo en España.

Al mejorar la competitividad de las empresas, atraer inversiones internacionales, generar empleos verdes, y promover la cohesión social, estas reformas pueden contribuir de manera significativa a la creación de un futuro más resiliente y equitativo para todos.

10.4. Recomendaciones para la implementación de las reformas en la gestión del IAE

La implementación efectiva de las reformas en la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es crucial para garantizar que los beneficios potenciales de estas innovaciones se materialicen. A lo largo de este artículo, hemos explorado diversas propuestas que pueden transformar el IAE en una herramienta más eficiente, justa y sostenible. Sin embargo, la transición hacia este nuevo modelo requiere una planificación estratégica cuidadosa, una inversión significativa en infraestructura y tecnología, y un compromiso firme con la capacitación continua del personal administrativo. Además, es esencial desarrollar un marco legal robusto que regule el uso de tecnologías avanzadas y asegure la protección de los derechos de los contribuyentes.

Uno de los primeros pasos para asegurar el éxito de estas reformas es la elaboración de un plan de implementación detallado. Este plan debe definir claramente los objetivos a corto, medio y largo plazo, estableciendo un cronograma realista para la adopción de las nuevas tecnologías y políticas fiscales. Es fundamental que este plan no solo aborde las necesidades inmediatas, sino que también anticipe los desafíos futuros, asegurando que el sistema fiscal sea flexible y adaptable a los cambios económicos y tecnológicos. La coordinación entre diferentes *niveles de gobierno—local, regional y nacional—* será clave para asegurar que las políticas fiscales sean coherentes y estén alineadas con los objetivos generales de sostenibilidad y equidad.

La inversión en infraestructura tecnológica es otro componente crucial de la implementación. La adopción de tecnologías como blockchain e inteligencia artificial en la gestión del IAE requiere plataformas seguras y escalables que puedan manejar grandes volúmenes de datos y garantizar la transparencia en las transacciones fiscales. Es necesario realizar una evaluación exhaustiva de la infraestructura tecnológica existente para identificar brechas y áreas que requieren mejoras. Una vez identificadas estas necesidades, se deben realizar inversiones estratégicas para desarrollar las herramientas y sistemas que soportarán la gestión del IAE en esta nueva era.

Paralelamente a la inversión en tecnología, es fundamental que las administraciones locales inviertan en la capacitación continua del personal encargado de la gestión del IAE. Las nuevas tecnologías y enfoques fiscales requieren un conjunto de habilidades específicas que pueden no estar presentes en la fuerza laboral actual.

Por lo tanto, es esencial desarrollar *programas de formación* que capaciten a los gestores fiscales en el uso de inteligencia artificial, y otras tecnologías avanzadas, así como en la

interpretación y aplicación de las nuevas políticas fiscales orientadas a la sostenibilidad. La formación no debe ser vista como un esfuerzo único, sino como un proceso continuo que asegure que el personal esté siempre actualizado y preparado para enfrentar los desafíos que puedan surgir.

El desarrollo de un marco legal adecuado es igualmente importante para apoyar la implementación de estas reformas. La integración de tecnologías avanzadas en la gestión fiscal plantea una serie de cuestiones legales que deben ser abordadas para asegurar que su uso sea ético y transparente.

Es necesario desarrollar regulaciones claras que definan cómo se aplicarán tecnologías como contratos inteligentes en la administración del IAE, garantizando que estas herramientas se utilicen de manera que protejan los derechos de los contribuyentes y aseguren la transparencia en todas las etapas del proceso fiscal. Además, las normas de protección de datos deben ser reforzadas para garantizar que la privacidad de los contribuyentes esté adecuadamente protegida en este nuevo entorno digital.

Finalmente, la implementación de las reformas debe estar acompañada de un sistema robusto de monitoreo y evaluación. Este sistema debe incluir indicadores clave de desempeño que permitan medir el éxito de las reformas en términos de eficiencia, sostenibilidad y equidad fiscal.

Es importante que estas evaluaciones se realicen de manera periódica para identificar rápidamente cualquier problema o ineficiencia y hacer los ajustes necesarios. La transparencia y la evaluación continua también es crucial para mantener la confianza del público en el sistema fiscal y asegurar que las reformas tengan el impacto deseado.

En resumen, la implementación de las reformas en la gestión del IAE es un proceso complejo que requiere una planificación estratégica, una inversión en infraestructura y tecnología, la capacitación continua del personal, y un marco legal robusto. Sin embargo, si se manejan correctamente, estas reformas tienen el potencial de transformar el IAE en un instrumento poderoso para promover la sostenibilidad, mejorar la equidad fiscal, y fomentar el desarrollo económico en España. Con un enfoque coordinado y un compromiso firme con la modernización, el IAE puede convertirse en un ejemplo de cómo la fiscalidad puede adaptarse a los desafíos del siglo XXI, contribuyendo a un futuro más justo y sostenible para todos.

10.5. Visión estratégica para el futuro del IAE

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) ha sido, durante mucho tiempo, una pieza fundamental en la estructura fiscal española, proporcionando recursos cruciales para los municipios y regulando el ejercicio de actividades económicas. Sin embargo, a medida que el mundo enfrenta desafíos ambientales cada vez más urgentes, se hace evidente que el IAE no puede seguir operando bajo los mismos principios que lo han guiado en el pasado.

Hasta aquí quedan exploradas las múltiples formas en que la gestión del IAE puede y debe evolucionar para alinearse con los objetivos de sostenibilidad, equidad fiscal, y desarrollo económico inclusivo.

Las reformas propuestas a lo largo de este texto no son meras mejoras incrementales, sino una reestructuración fundamental de cómo se concibe y aplica el IAE. Desde la adopción de tecnologías avanzadas como blockchain e inteligencia artificial hasta la implementación de tarifas dinámicas basadas en el impacto ambiental, estas innovaciones tienen el potencial de transformar el IAE en una herramienta poderosa para promover la sostenibilidad.

Al incentivar prácticas empresariales responsables y penalizar aquellas que tienen un impacto negativo en el medio ambiente, el IAE puede convertirse en un motor de cambio positivo, alineando los intereses económicos con los objetivos de desarrollo sostenible.

El impacto económico y social de estas reformas no debe subestimarse. Al mejorar la competitividad de las empresas españolas, atraer inversiones internacionales y generar empleos verdes, el IAE puede contribuir significativamente al crecimiento económico y a la cohesión social en España. Además, al promover la adopción de *tecnologías limpias y prácticas sostenibles*, estas reformas no solo beneficiarán al medio ambiente, sino que también ayudarán a las empresas a posicionarse mejor en un mercado global que valora cada vez más la sostenibilidad.

No obstante, para que estas reformas se implementen con éxito, es crucial un enfoque estratégico que incluya una planificación cuidadosa, una inversión adecuada en *infraestructura tecnológica, la capacitación continua del personal*, y el desarrollo de un marco legal robusto que regule el uso de nuevas tecnologías.

La coordinación entre los *diferentes niveles de gobierno* y la participación activa de todos los *actores* involucrados son esenciales para asegurar que las políticas fiscales sean coherentes y efectivas.

A medida que miramos hacia el futuro, es evidente que el IAE tiene el potencial de desempeñar un papel clave en la transición hacia una *economía más verde y sostenible*. Sin embargo, este potencial solo se realizará si se adopta un enfoque proactivo y visionario en su gestión.

Las *tecnologías emergentes*, combinadas con un compromiso firme con la sostenibilidad y la equidad, pueden transformar el IAE en un instrumento fiscal que no solo recauda fondos, sino que también impulsa un desarrollo económico justo y sostenible.

En conclusión, el futuro del IAE depende de nuestra capacidad para innovar y adaptarnos a los desafíos del *siglo XXI*. Las reformas propuestas en este artículo ofrecen un camino claro hacia un sistema fiscal más eficiente, transparente y alineado con los objetivos de sostenibilidad global. Con una implementación cuidadosa y un compromiso con la mejora continua, el IAE puede convertirse en un modelo de fiscalidad moderna y responsable, contribuyendo a un futuro más justo y equitativo para todos.

11. BENEFICIOS DE LAS REFORMAS: LEY EUROPEA DEL CLIMA Y ODS

Las reformas propuestas para el IAE no solo buscan mejorar la equidad y la justicia fiscal, sino que también tienen un impacto significativo en la sostenibilidad ambiental y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por las Naciones Unidas. Estas reformas contribuyen directamente a varios ODS clave, como energía asequible y no contaminante, industria, innovación e infraestructura, ciudades y comunidades sostenibles, acción por el clima, y vida de ecosistemas terrestres.

Por ejemplo, las bonificaciones y exenciones para energías renovables y eficiencia energética apoyan:

El ODS 7 (*Energía asequible y no contaminante*) al promover el uso de energías limpias y mejorar la eficiencia energética.

Las medidas para reducir las emisiones y promover la innovación tecnológica contribuyen al ODS 9 (*Industria, innovación e infraestructura*) y al ODS 13 (*Acción por el clima*).

Las políticas que incentivan la gestión de residuos y la conservación ambiental apoyan el ODS 11 (*Ciudades y comunidades sostenibles*) y el ODS 15 (*Vida de ecosistemas terrestres*).

Muy importante sería destacar la necesidad de la colaboración público-privada con respecto al ODS 13 (*Acción por el clima*).

De igual manera, las reformas propuestas para el IAE tienen el potencial de contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por el *Reglamento de la Ley Europea del Clima*, que exige que los países de la UE reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030. El objetivo final es lograr que la UE sea climáticamente neutra para 2050.

En conclusión, las reformas del IAE tienen el potencial de generar beneficios significativos en términos de equidad fiscal, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico local. Además, contribuyen directamente a varios *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, alineando las políticas fiscales con los compromisos internacionales de sostenibilidad. Al implementar estas reformas, los municipios pueden mejorar su capacidad fiscal y desempeñar un papel crucial en la promoción de un futuro más justo y sostenible.

12. CONCLUSIONES FINALES

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es una herramienta fiscal fundamental que, con las reformas adecuadas, puede desempeñar un papel crucial en la promoción de la *sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico local*.

A lo largo de este artículo, se han explorado varios aspectos clave del IAE, incluyendo su gestión, principios constitucionales, carácter extrafiscal, integración en políticas

ambientales fiscales, fases de implementación, desafíos actuales, propuestas de reforma y ejemplos de buenas prácticas.

El *carácter extrafiscal* del IAE permite utilizar este impuesto no solo para la recaudación de ingresos, sino también para alcanzar objetivos más amplios de política pública, como la promoción de la sostenibilidad ambiental y la equidad social. Al *ajustar las tarifas* y aplicar bonificaciones y exenciones estratégicas, los municipios pueden incentivar prácticas empresariales sostenibles y desincentivar aquellas que son perjudiciales para el medio ambiente.

Las reformas propuestas, como la implementación de tarifas progresivas y basadas en el impacto ambiental, *la introducción de exenciones y bonificaciones* para actividades sostenibles y el establecimiento de un sistema de evaluación y monitoreo continuo, son esenciales para mejorar la equidad y la eficacia del IAE. Estas reformas aseguran que el impuesto refleje mejor la capacidad económica de los contribuyentes y promueva prácticas empresariales que contribuyan a la sostenibilidad ambiental.

Los ejemplos de *buenas prácticas a nivel europeo, nacional, regional y local* demuestran cómo el IAE puede ser utilizado eficazmente para promover la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico. Aprendiendo de estas experiencias y adaptándolas a sus contextos específicos, otros municipios pueden implementar políticas similares, contribuyendo a un futuro más sostenible y equitativo.

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) tiene la posibilidad de ser una herramienta clave para fomentar prácticas responsables y sostenibles en las empresas que participan en proyectos financiados por los *fondos de recuperación*. Los ayuntamientos podrían ofrecer bonificaciones en el IAE para empresas que demuestren un compromiso con la sostenibilidad, la contratación local y la innovación. Además, la organización de cursos de formación en digitalización, gestión empresarial y sostenibilidad fortalecería la competitividad de las empresas locales, contribuyendo al desarrollo económico regional y al cumplimiento de los objetivos del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Estos incentivos no solo motivarían a las empresas a participar en iniciativas alineadas con la sostenibilidad y el desarrollo local, sino que también potenciarían el crecimiento de las economías locales.

Las reformas propuestas para el IAE tienen el potencial de generar beneficios significativos en términos de *equidad fiscal, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico local*. Además, contribuyen directamente a varios Objetivos de Desarrollo Sostenible, alineando las políticas fiscales con los compromisos internacionales de sostenibilidad.

Al implementar estas reformas, los municipios pueden no solo mejorar su capacidad fiscal, sino también desempeñar un papel crucial en la promoción de *un futuro más justo y sostenible*.

En resumen, el Impuesto sobre Actividades Económicas, cuando se reforme y se utilice adecuadamente, podrá ser una herramienta clave para promover la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico local, mejorando la equidad fiscal y el bienestar comunitario.

13. BIBLIOGRAFÍA

BARCELON BANGUERO LOZANO, H. E. (2019). Desarrollo humano sostenible: teoría y política del desarrollo económico, social y sostenibilidad ambiental: (ed.). Ecoe Ediciones.

GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, M. L., y ORTIZ CALLE, E.M. (2021) La transición energética en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la justicia fiscal. [1a edición]. Valencia: Tirant lo Blanch.

LÓPEZ ESPADAFOR, CM (2023) “El derecho financiero y tributario como articulación jurídica de la redistribución de la riqueza”. Dykinson.

MARCOS CARDONA, M. (Dir.), PENALVA, V. S. (Dir.) & MIRAS MARIN, N. (Coord.). (2023). Los objetivos de desarrollo sostenible: principales desafíos jurídicos: (1 ed.). Dykinson.

PORTILLO NAVARRO, M. J. (2018). “La fiscalidad ambiental en España”. Registro de Economistas Asesores Fiscales.

https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf

<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contr-el-cambio-climatico/la-union-europea.html>

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/climate-change/#:-:text=En%20virtud%20del%20Reglamento%20Europeo,UE%20clim%C3%A1ticamente%20neutra%20en%202050>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-80937>

<https://extremaduranewenergies.es/2024/01/09/400-plazas-gratis-curso-baterias/>

Capítulo VI. LA ECONOMÍA CIRCULAR DENTRO DEL PARQUE NATURAL DE CAZORLA, SEGURA Y LAS VILLAS

Rubén Márquez de Amo

Profesor Sustituto Interino en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Jaén

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

No hay que remontarse mucho atrás en el tiempo, simplemente al siglo pasado, para obtener evidencias de que el peruano Pablo de Olavide fue un visionario para su época cambiando el paradigma existente entre el Antiguo Régimen predominante hasta la época y sus logros con la creación de las nuevas poblaciones creadas por el rey Carlos III. Ello fue un claro ejemplo de Economía circular, ya que se asignaban tierras ociosas pertenecientes a los nobles y se adjudicaban a gentes de las localidades que carecían de medios de subsistencia.

Con todo esto, en las poblaciones creadas, se consiguió que las personas no se marchasen al extranjero, dando vida a la zona y trabajo digno remunerado. Olavide, fue adelantado a su época al conceder las mismas parcelas de trabajo tanto a hombres cómo a mujeres, debido a qué entendió que un hombre está en las mismas condiciones de realizar el mismo puesto de trabajo que una mujer y viceversa, la idea del peruano es mejorar la vida de estas regiones que básicamente estaban en la misera y deshabitadas.

Está idea se podría aplicar a la llamada “España vaciada” para lograr que sus habitantes retornen a sus pueblos de origen.

2. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA CIRCULAR

En estos tiempos que vivimos de exceso de información, comunidades hiper conectadas día tras días y una economía basada en usar tirar comprar, de vez en cuando viene bien desconectar y aprender a valorar y proteger nuestra naturaleza, debemos de preservar nuestro planeta, ya que, en estos tiempos de cambio climático, estamos llegando a la conclusión que

tenemos que cambiar de paradigma, por el bien nuestro, de las generaciones venideras y del planeta.

3. IDEAS PARA LA APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL PARQUE NATURAL DE CAZORLA, SEGURA Y LA VILLAS

1. Puesta en marcha de una medida para reducción de la huella de carbono en el Parque.

- Metodología:

La idea principal es que cada vehículo visitante al Parque, mediante un control reglamentario para controlar los automóviles que acceden al Parque y realizar una medición en función del tipo de automóvil (peso, tamaño, potencia , velocidad) para proporcionalmente establecer un sistema para en función de las características técnicas de cada coche, que planten el número de árboles y plantas a determinar según estas características , con el fin de reducir la huella de carbono de recorrer el Parque Natural. En primer lugar, realizaríamos pruebas con los primeros visitantes, para que, de forma voluntaria, se ofrecieran para dicha reforestación del entorno. A largo plazo, si la idea tiene éxito, se puede implementar a más lugares de la provincia e incluso de Andalucía.

2. Dispensación de papeleras para la separación de residuos por todo el Parque, para concienciar a los visitantes al reciclaje y a no dejar residuos en tan increíble entorno natural.

3. Propuesta para la inversión de 4 autobuses eléctricos para la movilidad sostenible de los visitantes de manera rápida por toda la Sierra. Revisando literatura científica, he podido corroborar que ya existe un proyecto de este tipo. “Proyecto MOVELTUR”, nació con la idea de implementar la movilidad sostenible en zonas transfronterizas (se llevó a cabo en Castilla y León y zona centro-norte de Portugal).

El proyecto se está llevando a cabo con la inversión en bicicletas, triciclos, autobuses y coches eléctricos, además de instalación de puestos de carga eléctricos para facilitar a los turistas la facilidad de recargar de sus baterías.

Todo esto está siendo llevado a cabo por una entidad pública.

Podemos resumir la idea cuarta en lo siguiente:

- Gran impulso a la movilidad eléctrica mediante las sinergias entre entidades públicas y privadas.
- Creación de una serie de rutas turísticas con elementos de movilidad sostenible.
- Desarrollo de producto turístico con la movilidad eléctrica sostenible.
- Implantación de un nuevo paradigma de movilidad eléctrica en espacios naturales fronterizos (en nuestro caso regional).

Este proyecto es totalmente replicable a nuestro Parque natural de Cazorla, Segura y las Villas.

4. Creación de baterías eléctricas portátiles y recargables para cada uno de los usuarios de todo tipo de vehículo eléctrico. Estas baterías tendrían el tamaño de maletas pequeñas y con ello se trataría de dar facilidad para su recarga, ya que cada usuario dejaría la usada y cogería de los puestos implantados estratégicamente una nueva para su uso durante un tiempo determinado.

5. Propuesta de creación de un sistema de compostaje con los restos de cocina y con estos restos se emplearían para un huerto urbano ecológico, ya que cómo hacen en un hotel de Mallorca, ese compost no se tira, es devuelto a la tierra para cultivar hortalizas y verduras y éstas las utilizan para los menús del hotel, dando valor añadido de agricultura ecológica, ya que estos van a disfrutar de alimentos saludables y de calidad. Por tanto, todo esto se podría aplicar en los hoteles del Parque Natural de Cazorla, Segura y las villas, ya que es relativamente sencillo, fácil y aplicable.

El hotel de Mallorca, ha sido seleccionado por Harvard cómo el mejor en términos de Economía circular.

4. LITERATURA Y REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

3/2023 de “25 de abril de 2023”, Economía Circular de Andalucía. Boletín Oficial del Estado, *de 30 de marzo*.

SEGITTUR. (2024, 26 enero). *INICIO - SEGITTUR* | *segittur.es*. <https://www.segittur.es/>

Gardenhotels. (2023, 27 septiembre). *Garden Hotels: Elegidos por Harvard como modelo en Turismo Sostenible y Economía Circular*. Garden Hotels. <https://www.gardenhotels.com/holidays-begin-here/garden-hotels-elegidos-por-harvard-como-modelo-en-turismo-sostenible-y-economia-circular/>

Capítulo VII. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y EL MEDIO AMBIENTE DESDE EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Rosario Jiménez Rubio

Registradora de la Propiedad de la Carolina (Jaén)

1. INTRODUCCIÓN

«El derecho es el conjunto de condiciones que permiten acomodar la libertad de cada uno a la libertad de todos», según las conocidas palabras de Inmanuel Kant. El Código Civil define el dominio como la doctrina tradicional, es decir, por la enumeración de sus facultades. Así el artículo 348 dispone que: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de la cosa para reivindicarla”.

A la definición del Código se le atribuyen los siguientes defectos:

- El hablar de propiedad, ya que a lo que verdaderamente se refiere es al derecho de propiedad.

- Su definición como suma de facultades, pues su contenido no se agota con las enumeradas, las facultades citadas no son exclusivas del derecho de propiedad (así la facultad de gozar en el usufructo o de disponer en la hipoteca) y la propiedad no deja de existir aunque falte alguna de ellas (ej, la nuda propiedad).

- El tener un sentido individualista huella del Código francés, que sólo recoge las limitaciones legales del dominio, sin tener en cuenta las institucionales como la prohibición del abuso del derecho y las derivadas de la teoría de la función social de la propiedad, recogida en numerosos textos legales como la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley del Suelo de 1956, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

Sobre el abuso del derecho trata el Código Civil en términos ambiguos pero suficientemente sonoros. El artículo 7.2 CC dispone que “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la

correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

Indeterminado en cuanto a su concepto, el abuso del derecho, en su aplicación en los tribunales ha pasado de ser el objeto de sumar unas pocas decenas de resoluciones en la década de los años setenta del pasado siglo a ser unas cuatrocientas en cada uno de los años ochenta, alcanzando a más de dos mil sentencias en las anualidades correspondientes a la década de los noventa, hasta situarse durante lo que va de este siglo en el entorno de las tres mil resoluciones anuales.

En cuanto a la función social del derecho, la propiedad privada tradicionalmente se ha entendido como un derecho absoluto que solo podía ser trasgredido por medio de precisas intervenciones del Estado, con la consiguiente indemnización. Sin embargo, la reforma constitucional de 1936, al incluir la denominada “función social” de la propiedad, realiza una revisión de aquella clásica e individualista concepción. En efecto, la función social entra como un principio actualizador y configurador de la propiedad, que impulsa al propietario a lograr una propiedad dinámica dirigida a su productividad. Así, el propietario debe cumplir con el desarrollo de su propiedad y con la función social si le corresponde, ya que esta última nació en nuestro país fraccionada, es decir, dirigida exclusivamente a dos sectores de nuestra sociedad: La propiedad rural (Ley 200 de 1936) y la propiedad urbana (Ley 9 de 1989). Las obligaciones sociales que los propietarios, en virtud de la función social de la propiedad, deben cumplir son: Explotar económicamente la tierra, so pena de extinción de dominio (Propiedad Rural); y urbanizar en terrenos urbanizables y construir en terrenos urbanizados de conformidad con las normas de planificación urbanística. (Propiedad Urbana).

Al redactarse la Constitución española ya habían tenido entrada en nuestra conciencia colectiva y en nuestras leyes ordinarias las bases de un concepto limitado desde el nacimiento.

El artículo 33 de la Constitución de 1978 establece que:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública e interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

De la exégesis de este precepto podemos extraer las siguientes consideraciones:

1.1. Reconocimiento constitucional del derecho de propiedad privada

Ahora bien, la Constitución no incluye el derecho de propiedad entre los derechos fundamentales, sino entre los derechos de los ciudadanos, por lo que se aparta de la idea liberal de considerar a la propiedad como un atributo de la personalidad.

1.2. La función social de la propiedad delimitará su contenido

La propiedad no es en sí misma una función social, sino que ha de ejercitarse en línea con su función social. Por ello, las leyes, concretando la función social, serán las que determinen las facultades en el dominio y los límites de su extensión o las cargas y obligaciones que el propietario ha de cumplir por razón de su titularidad y en aras del bien común.

Por función social debe entenderse que la propiedad está subordinada al interés general o al bien común, con fundamento en el artículo 128 de la Constitución que establece que: “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titular, está subordinada al interés general”.

Las críticas sobre la ambigüedad o abstracción de la idea de «función social» sobre su peligrosa indeterminación se han hecho patentes en la práctica, para bien o para mal según las ideologías, y en todo caso para ser denominador común, recurso sencillo y muy a mano para soluciones normativas propiciadoras de nuevas restricciones de las facultades correspondientes al derecho reconocido y protegido de la Constitución (sea o no fundamental). Quizá porque de forma inconsciente y errónea se ha entendido la función social como RODOTA advertía no puede hacerse: como «norma en blanco», esto es, con la que el contribuyente atribuye al legislador ordinario un poder incontrolable o como un supuesto de potestad legislativa discrecional; por el contrario, tal noción contiene en sí misma criterios de actuación a los que el legislador ordinario deberá atenerse y habrá de hacerlos explícitos en cada caso concreto, como apunta María Jesús Moro Almaraz.

1.3. La delimitación de su contenido debe hacerse de acuerdo con las leyes

Ha sido objeto de discusión la reserva legal contenida en los artículos 33 y 53 de la Constitución. Algunos autores han entendido que sólo por medio de una norma con rango de ley se pueden establecer límites al contenido del derecho de propiedad, y que por tanto, la Administración no puede imponer limitaciones por vía reglamentaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional (Sentencia de 26 de marzo de 1987) ha declarado que la reserva de ley ha de entenderse en el sentido de que queda prohibida la deslegalización del contenido del derecho de propiedad o su regulación por medio de reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión que el legislador puede hacer a través de la ley al poder normativo de la Administración para completar la regulación.

1.4. Las leyes deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad

El artículo 53 de la Constitución señala que “sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades

reconocidos en el Capítulo II del Título I, entre los que se encuentra la propiedad, que se tutelarán mediante el recurso de inconstitucionalidad ante el TC”.

El Tribunal Constitucional ha declarado que por contenido esencial ha de entenderse aquella parte del contenido del derecho de propiedad que es absolutamente necesaria para que los intereses que dan vida al derecho resulten efectivamente protegidos o sin la cual el derecho pierde su peculiaridad o se desnaturaliza.

1.5. Expropiación del derecho de propiedad

La Constitución admite la expropiación, pero no de forma ilimitada, pues se reconocen las siguientes garantías, sólo por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Otras normas de la Constitución enmarcan la declaración del artículo 33 en un contexto social: La libertad de empresa (artículo 38), la orientación del poder público hacia una distribución más equitativa de las rentas personales (artículo 40), la progresividad de los impuestos (artículo 31), la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística pública (artículo 47).

Y por último, la función social de la propiedad debe completarse con su función ecológica, así el artículo 45 de la Constitución establece que: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

1.6. Diversos estatutos de la propiedad

El TC en Sentencia de 26 de marzo de 1987 ha sancionado, dentro del concepto constitucional de función social de la propiedad, la existencia de distintos tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos (propiedad urbana, agraria, horizontal,...), a diferencia de la configuración unitaria del dominio.

Si bien el derecho a la propiedad privada aparece configurado fuera del elenco de los derechos fundamentales en el texto constitucional de 1978 (que aparecen recogidos entre los art. 14 a 29 CE), ello se interpreta desigualmente por los distintos autores, considerando algún sector de la doctrina, como Brage Camanforte que supone una restricción formalista e ilógica, además de carente de justificación.

Ciertamente, el art. 33 CE no define el derecho a la propiedad privada ni cuáles son sus limitaciones, dejando al desarrollo legal la cuestión, si bien restringiendo la forma en que

haya de hacerse, lo cual ha sido secundado por el TC en las ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las limitaciones de la propiedad privada.

Para el Tribunal Constitucional el derecho de propiedad que reconoce la Constitución es un derecho subjetivo, si bien debilitado. Al tiempo que considera que en el artículo 33 de la Constitución española se reconoce a la propiedad como institución y como derecho individual, si bien en su utilidad individual no puede ser absoluta o ilimitada de acuerdo con las exigencias de la función social (tal y como señala, por ejemplo, la STC 37/1987), alejándose claramente de la consideración del mismo como derecho fundamental al aludir constantemente en cuanto a su protección al párrafo tercero del artículo 53 de la Constitución española; no considera necesaria la Ley Orgánica para su regulación e, incluso, la reserva de Ley la flexibiliza en el sentido de admitir que en algunos casos pueda ser regulada o afectada por normas distintas de la Ley formal, admitiendo incluso las leyes singulares de intervención con carácter extraordinario.

Se inclina además por la consideración plural del concepto de propiedad o por la diversidad de estatutos jurídicos según los objetos sobre los que recaiga.

En cuanto a la determinación de su contenido esencial, ha de venir configurado y delimitado por el concepto de función social, y de alguna manera reconoce la existencia de un mínimo que materializa en aquel contenido sin el cual se haría irreconocible el derecho en cuestión. Contenido esencial que se aleja extraordinariamente del que se deriva del artículo 348 del Código Civil y que se ha transformado a partir de las concepciones propias de un Estado social que encuentra su auténtica legitimación en el respeto al principio de solidaridad, auténtico hilo conductor de la Constitución, afectando de modo particular a la propiedad inmobiliaria, especialmente a la urbana, a la rústica y forestal por su escasez, su recuperabilidad y su valor económico.

La protección que alcanza en el artículo 33 se desarrolla a partir de una doble (o triple, según se desarrolle) garantía: la reserva de Ley, la expropiación y la función social, puesto que esta última es límite en relación al titular, pero garantía del titular y de la colectividad en relación a la actuación de los poderes públicos.

2. EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL

La preocupación por el cuidado del medio ambiente no es un hecho desconocido en la historia. Encontramos precedentes del Derecho medioambiental que se remontan a la Antigua Roma. Ya entonces aparece la prohibición de algunas actividades que podían producir daños para la salud pública, tales como la contaminación de las aguas destinadas al consumo de las ciudades. Se crean en ese momento zonas de protección, sistemas de vigilancia y un régimen de sanciones por daños ocasionados por actos ilícitos.

En la Edad Moderna la preocupación por la creciente deforestación lleva a la Novísima Recopilación a desarrollar numerosos preceptos orientados a la preservación de los bosques

y pastos. El Derecho de aguas sufre también paulatinas transformaciones. A pesar de que en Castilla se mantiene el régimen de libre explotación en el Reino de Aragón aparecen progresivamente limitaciones de uso derivadas de la mayor necesidad de racionalizar el consumo en las regiones más secas.

En el siglo XIX surgen numerosas disposiciones que pretenden armonizar la creciente explotación de los recursos naturales. Si bien la ideología liberal y abstencionista impide hablar todavía de una regulación omnicompreensiva, se aprecia un creciente intervencionismo en todos los campos. En materia de montes las Ordenanzas de Javier de Burgos de 1833 rompen por vez primera con la libertad absoluta de utilización por los propietarios al imponer ciertos límites dirigidos a la conservación de los montes. La legislación hidráulica encuentra su punto de inflexión en la Ley de Aguas de 1866, que demanializa todas las aguas corrientes del país.

Sin embargo no es hasta finales del siglo XIX e inicios del XX cuando aparece por vez primera el que hoy conocemos como Derecho medioambiental. Se trata de un Derecho marcadamente internacionalista, basado en gran parte en convenios entre diferentes Estados destinados a proteger algunos recursos concretos como el Convenio de París de 1902 de protección de las aves útiles para la agricultura. Otro hito relevante lo encontramos en el laudo arbitral internacional del conocido como Caso Fundación de Trail, de 11 de marzo de 1941, que concluye que "ningún Estado tiene derecho a usar o permitir el uso de su territorio de tal manera que se causen daños por emisiones en o al territorio de otro Estado".

En España un Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 castiga "el enturbiamiento e infección de aguas y el aterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o los residuos de las fábricas". En 1917 se aprueba la Ley de Parques Nacionales, que por vez primera introduce la figura de los espacios naturales protegidos.

En el año 1931 la Constitución española de la II República incluye lo que podemos considerar como un antecedente lejano del artículo 45 de nuestra Carta Fundamental: "El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico" (artículo 45.2 de la Constitución española de 1931). Se observa aquí la existencia de una preocupación del legislador constituyente por la preservación del entorno natural acorde con la tendencia internacional.

El punto de inflexión lo encontramos en la aprobación de la Carta de Naciones Unidas en 1945. Si bien ésta no incluye preceptos destinados a la cuestión medioambiental sí que servirá como marco para el planteamiento de los incipientes problemas que generaba la sobreexplotación de los recursos naturales. Así, en 1949 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos. En las dos décadas siguientes se elaborarán numerosos Tratados de carácter medioambiental, tales como el conocido como "Convenio de Ramsar", que introduce ya muchas de las técnicas de protección de los recursos naturales que se emplean en la actualidad.

Como antecedente de nuestra Constitución es preciso destacar la Conferencia de Estocolmo de 1972, que marca un antes y un después en la protección del entorno natural. Por vez primera un foro internacional reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal. La conocida como "Declaración de Estocolmo" proclama que "El hombre tiene el derecho fundamental (...) al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las obligaciones futuras".

En los meses y años siguientes se crearán el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio Cultural y Natural o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. Todos ellos aparecen mencionados en distintos momentos del debate de elaboración del artículo 45 de la Constitución.

2.1. El artículo 45 de la Constitución española

A pesar de su creciente importancia, en 1978 existían muy pocos precedentes de Constituciones que hicieran una referencia a la materia. El más cercano lo encontramos en la Constitución portuguesa de 1976 cuyo artículo 66 es titulado "Del ambiente y la calidad de vida". Su primer apartado establece que "Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo". A continuación se enumeran una serie de deberes del Estado entre los que aparecen prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo o promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Algunas de estas fórmulas servirán de inspiración directa a nuestro artículo 45.

Progresivamente se van sucediendo reformas en las Constituciones de nuestro entorno que reflejan la creciente preocupación por el medio ambiente. Así, el artículo 9 de la Constitución de la República Italiana de 1947 fija que "La República (...) salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación".

En la vigente Ley Fundamental de Bonn el art. 21 indica que "El Estado protegerá, teniendo en cuenta su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial". El artículo 15 establece que "Con fines de socialización, el suelo, los recursos naturales y los medios de producción pueden ser situados bajo un régimen de propiedad colectiva o de otras formas de gestión colectiva por una ley que fije el modo y el monto de la indemnización".

Por último debemos referirnos a la importancia que en estos momentos tiene la protección del entorno natural en los Tratados constitutivos de la Unión Europea. Éstos no

contenían en su redacción original ninguna mención al medio ambiente, por lo que tuvo que ser la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la que reconociera que éste era un objetivo implícito de la Comunidad (STJCE sobre Directiva para la eliminación de residuos; STJCE sobre Directiva de industria de óxido de titanio).

Actualmente el Tratado de la Unión Europea (TUE) incluye entre sus objetivos en el art. 3 el establecimiento de "un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente". En un sentido similar, el art. 11 Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) señala que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

El TFUE reconoce el medio ambiente como competencia compartida de la Unión en el artículo 4, y posteriormente regula las políticas medioambientales en sus artículos 191 a 193. Entre los objetivos que se enumeran encontramos la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. Además incluye algunos principios que deben inspirar el conjunto de las técnicas que se deben desarrollar, como el de cautela y de acción preventiva; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y el principio de quien contamina paga.

Debemos recordar la importante STJCE -Gran Sala- de 13 de septiembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de la Unión Europea, que afirma que la armonización penal puede incluirse en el marco de la política ambiental comunitaria. La consecuencia más importante, no obstante, es que en la práctica el Alto Tribunal está estableciendo que las competencias que la UE tiene en relación con el medio ambiente deben de ser interpretadas de forma amplia con el fin precisamente de incrementar su ámbito de protección.

2.2. Concepto de medio ambiente en la Constitución española de 1978

Es necesario comenzar precisando cómo debe interpretarse la expresión "medio ambiente" en el artículo 45. Se trata de un concepto jurídico parcialmente indeterminado para cuyo análisis podemos apoyarnos en la STC 102/1995. Ésta comienza señalando que el constituyente parte de una concepción amplia del medio ambiente, que incluye no sólo los recursos naturales sino también los elementos artificiales que rodean a la vida humana (FJ 4º). El Tribunal señala que el término "medio ambiente" que se contiene en el artículo 45 debe ser interpretado de forma mucho más amplia que el contenido en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Éste, al encontrarse en un precepto que distribuye competencias no puede contar con la misma "vis expansiva", pues ello podría contribuir a

vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas. La STC 306/2000 ha confirmado que el término "medio ambiente" debe ser interpretado de forma más amplia en el artículo 45 que en el 149.

Por otra parte, el medio ambiente constituye "un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro". En efecto, la dimensión y entidad de las agresiones al medio ambiente han provocado una "simétrica actitud defensiva" que en todos los planos jurídicos -constitucional, europeo y universal- se identifica con la palabra "protección", sustrato de una función dirigida no sólo a la conservación de lo existente sino también a su mejoramiento. Y el art. 45 CE, como no podía ser de otra forma, recoge asimismo la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión. Ello determina que el ordenamiento medioambiental, con la Constitución a la cabeza, tenga una finalidad esencialmente tuitiva "para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida" de las personas (STC 233/2015, con cita de las SSTC 64/1982, de 4 de noviembre y 102/1995, de 26 de junio).

2.3. Reparto competencial

El art. 149.1.23^a establece que el Estado tendrá competencia exclusiva sobre "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

2.3.1. Reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

Existen distintas etapas en la jurisprudencia constitucional al respecto. En un primer momento (STC 227/88) reconoció al Estado la posibilidad de dictar una legislación sumamente minuciosa en aras de garantizar el debido respeto al medio ambiente en todas las Comunidades Autónomas. La STC 149/1991, en relación con la Ley de Costas, llegó a afirmar que en materia medioambiental la interpretación de la Constitución obliga al Estado a dejar menor margen de desarrollo a la normativa autonómica.

Sin embargo esta doctrina fue superada a mediados de los 90, en particular con la STC 156/1995, en la que se afirmaba el carácter de la legislación básica como patrón mínimo indispensable para la protección del medio ambiente. La materia ambiental se estratifica por niveles, debiendo el estatal ser suficientemente homogéneo pero mejorable como para su adaptación a las circunstancias de cada Comunidad en su normativa autonómica.

En cuanto a las competencias ejecutivas la doctrina constitucional ha seguido una tendencia similar, ya que recientemente se ha restringido, con carácter general, la posibilidad del Estado de asumir funciones como las potestades autorizatorias, sancionadoras o

inspectoras que son asumidas por las Comunidades Autónomas. Es de destacar en este sentido la STC 194/2004, que permite a las autonomías asumir en exclusiva la gestión de los Parques Naturales ubicados en su territorio. El Estado por su parte mantiene competencias en materia de gestión de bienes de dominio público en función de la legislación sectorial, la coordinación de las políticas ambientales de las demás Administraciones (STC 329/1993) y determinadas funciones en el área de la evaluación de impacto ambiental relacionadas con la supervisión de las actividades.

Conforme a la más reciente jurisprudencia constitucional (por todas, STC 118/2017, de 19 de octubre y 109/2017, de 21 de septiembre), el contenido y alcance del art. 149.1.23ª. CE puede sintetizarse del modo siguiente:

- la legislación básica del Estado sobre medio ambiente habilita al Estado para proceder al encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia;

- la legislación básica estatal no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Lo básico cumple, pues, una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que no impide que las Comunidades Autónomas establezcan niveles de protección más altos.

- la delimitación de esta competencia como básica no supone la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal y, entre ellas, las de carácter ejecutivo, si bien constituye una solución excepcional limitada a los casos en que no pueda establecerse ningún punto de conexión que permita el ejercicio de competencias autonómicas o cuando el fenómeno objeto de la competencia tenga carácter supraautonómico.

Todo ello sin olvidar el "carácter complejo y polifacético" que presentan las cuestiones medioambientales, que se traduce en la "transversalidad" de las competencias sobre esta materia, de manera que lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente. Sin embargo, la utilización del art. 149.1.23ª. CE por parte del Estado para afectar o condicionar competencias sectoriales de las CC.AA sólo será conforme al orden constitucional de competencias "cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón de la apreciable repercusión negativa que el ejercicio de la actividad sectorial de que se trate pueda tener" (STC 5/2016, con cita de las SSTC 69/2013 y 141/2014).

2.3.2 Competencias de las Corporaciones Locales

El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, consagra numerosos preceptos ambientales, si bien destaca el del apartado f ("protección del medio ambiente"). En la práctica esto se plasma en numerosos servicios obligatorios de los incluidos

en el artículo 26 (recogida de residuos, limpieza viaria, alcantarillado, etc.). Además, los municipios mayores de 50.000 habitantes realizan con carácter obligatorio la protección del medio ambiente.

En la práctica, y en la medida en que son la Administración territorial más cercana al ciudadano y al territorio, observamos cómo las entidades locales realizan una ingente cantidad de tareas relacionadas con el medio ambiente, como la ordenación del tráfico viario, la gestión del transporte público, la prevención de incendios, disciplina urbanística, etc.

3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PARTE DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Dentro de las técnicas que están previstas para llevar a cabo una más eficaz protección del medio ambiente encontramos las siguientes:

3.1. Demanialización de recursos naturales

El 132.2 de la Constitución establece que "Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental".

3.2. Control de la contaminación

Esta medida es la utilizada por la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. De acuerdo con su artículo 1, ésta tiene por objeto "evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto". De acuerdo con su artículo 2, será aplicable a "las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1 y que, en su caso, alcancen los umbrales de capacidad establecidos en el mismo", que se caracterizan por abarcar actividades con amplias consecuencias medioambientales.

3.3. Evaluación de impacto ambiental

En este sentido, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la cual reúne en un único texto el régimen jurídico de la evaluación de planes, programas y

proyectos, y simplifica el procedimiento de evaluación ambiental, estableciendo un esquema similar para los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y evaluación del impacto ambiental. Asimismo, procede a establecer una legislación homogénea en todo el territorio nacional (se dicta al amparo del art. 149.1.23ª. CE), definiendo los principios a los que debe someterse la evaluación ambiental.

3.4. Responsabilidad medioambiental

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, modificada por Ley 11/2014, de 3 de julio, configura aquélla como una responsabilidad de carácter objetivo e ilimitado, basada en los principios de prevención y de quien contamina paga, procedentes del Derecho comunitario (Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que transpone). Es una responsabilidad ilimitada porque el contenido de la obligación de reparación -o, en su caso, de prevención- que asume el sujeto responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Es de carácter objetivo en tanto en cuanto las obligaciones de actuación se imponen al responsable al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento.

3.5. Regulación de los residuos

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que trae causa del nuevo régimen jurídico comunitario en la materia (Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo).

3.6. Protección penal

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, recoge un buen número de delitos medioambientales. El Título XVI del Libro II se titula "De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente", y en el mismo se incluyen más de una docena de tipos que persiguen las acciones contra el entorno natural. Éstos incluyen la provocación de emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones; la liberación de radiaciones ionizantes u otras sustancias en el aire, tierra o aguas; la alteración del hábitat de flora amenazada; la introducción de especies de flora o fauna no autóctonas perjudiciales; el tratamiento de residuos, contraviniendo la normativa, cuando cause o pueda causar daños sustanciales al medio natural; el establecimiento de depósitos o vertederos de desechos o residuos que sean tóxicos o peligrosos o el maltrato de animales domésticos, entre otros.

3.7. Participación, información y acceso a la justicia en materia de medio ambiente

Esta es la técnica que aplica 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.

La participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución, y para el ámbito administrativo el artículo 105, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los terrenos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea. En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus:

El pilar de acceso a la información medioambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

El tercer y último pilar del Convenio de Aarhus está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio. Se pretende así asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce a todos y, por ende, la propia ejecución del

Convenio. Finalmente, se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional.

España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005. La propia Unión Europea, al igual que todos los Estados miembros, también firmó este Convenio, si bien condicionó su ratificación a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones contenidas en aquél, lo que efectivamente ya se ha producido: en efecto, la tarea legislativa emprendida por la Unión Europea ha dado como resultado un proyecto de Reglamento comunitario por el que se regula la aplicación del Convenio al funcionamiento de las Instituciones comunitarias, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE. En consecuencia, el objeto de esta Ley es definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno.

3.8. Acercamiento jurisprudencial al régimen jurídico de los derechos fundamentales.

Se observa recientemente, cada vez con más frecuencia, una evolución de la jurisprudencia a reconocer efectos al derecho al medio ambiente muy fuertemente vinculados con los derechos fundamentales, cuyo contenido y ámbito de protección es notablemente superior. Así se aprecia en el caso Cuenca Zarzoso contra España que termina en la Sentencia de 16 enero 2018 del TEDH sobre el derecho al respeto a la vida privada y familiar relacionando conceptos como el respeto al domicilio y la esencial protección frente a la contaminación acústica indicando que el nivel de ruidos producidos por locales situados en los bajos del domicilio del recurrente ya que zona de San José de Valencia estaba declarada por el Ayuntamiento «acústicamente saturada» y se da un incumplimiento reiterado y tolerado por el Ayuntamiento de Valencia de la ordenanza municipal de ruidos y vibraciones que ella misma había aprobado pero nunca implantado por lo que se concluye que existe pasividad de la Administración frente al ruido nocturno. Se relaciona este incumplimiento con una vulneración de los art. 10.2 CE, 14 y 45CE. Después de la sentencia Moreno

Gómez (TEDH 2004, 68) (Moreno Gómez contra España, núm. 4143/02, TEDH 2004-X) la UE dictó la Directiva 2006/12 (LCEur 2006, 920) que en su artículo 4.1 (a) regula la contaminación que causa “incomodidad por el ruido u olores”. Esta Directiva fue traspuesta a la legislación española por la ley 13/2009 de 17 de noviembre.

En anteriores sentencias, los tribunales venían configurando un poco definido derecho al medio ambiente que más bien aparecía como límite de otros derechos o como solución jurídica con consecuencia indemnizatoria pero sin contenido propio. Los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la ley de Costas dan lugar a sentencias, separadas por el tiempo y por los argumentos que en ellas se contienen. Puede destacarse aquí la STC 149/1991, de 4 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados 1689, 1708, 1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729, 1740/1988 interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En ella, comienza a perfilarse la que sería la colisión entre distintos intereses y derechos posibles, con finalidades y necesidades muy diversas hasta el punto que sirven tanto para la protección, supuesta, de especies a extinguir o a la conservación inalterada de espacios que han de conservar ese entorno virgen, poco explotado, con ecosistemas propios, etc., con aquellos otros donde preponderan los intereses de una correcta explotación de la zona de playa y así por ejemplo, el artículo 30 de la Ley de Costas, donde se da prioridad al desarrollo de la zona costera frente a la protección del medio ambiente del artículo 45 de la Constitución.

En el apartado segundo admite también la posibilidad de vertidos siempre que se haya obtenido previa autorización (volvemos al principio de la tan criticada «tolerabilidad») y de las actuaciones contaminantes legalizadas o «bendecidas» por la autorización de la Administración y que llevan normalmente la degradación del medio en el que se asientan más allá de lo que las autoridades han podido concebir inicialmente. Pero frente a la reglamentación que lo sustenta nada habría que objetar.

Son tales ejemplos una muestra más de bienintencionadas finalidades a través de inadecuadas (o no las más adecuadas) soluciones jurídicas que van en contra del derecho de propiedad, pero también contra el derecho a la salud y a un ambiente limpio.

Igualmente, en la STC 170/1989, de 19 de octubre (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

Mantiene el Tribunal que la parte esencial del problema es la diferencia entre la delimitación o configuración legislativa del contenido de los derechos patrimoniales y las delimitaciones ablativas de los mismos que dan lugar, en todo caso, a un deber indemnizatorio, diferencia que ha de encontrarse en el contenido esencial del derecho de propiedad. De este modo, lo decisivo es si el conjunto de límites y vinculaciones que la Ley establece supone una desnaturalización radical de la propiedad, si la propiedad así definida y regulada sigue siendo reconocible como tal derecho. En el caso

de la Ley impugnada la respuesta positiva es ineludible y la propiedad que diseña no se aparta de la imagen característica que tiene hoy el derecho de propiedad. Al no haber mutilación alguna del contenido esencial de la propiedad no se está en el ámbito de la expropiación, sino en el de la delimitación, definiéndose el contenido de tal derecho como exige su función social y dejando intacto su contenido esencial. La no previsión de indemnización es, por lo tanto, plenamente ajustada a la Constitución

Más recientemente, la Sentencia núm. 233/2015 de 5 noviembre, en recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo (RCL 2013, 808) , de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1642) , de Costas.

Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas por los recurrentes contra la Ley 2/2013 (RCL 2013, 808) gravitan principalmente sobre tres preceptos constitucionales: los arts. 132, 45 y 9.3 CE

La STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149) , FJ 1.C) y D), resaltó que la facultad de legislador estatal para definir el dominio público y establecer su régimen jurídico está sujeta a condicionamientos que la propia Constitución establece de modo explícito o que implícita, pero necesariamente, resultan de su interpretación sistemática: "en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias (...). En el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata además, sin embargo, de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas (...). Esta naturaleza y estas características de la zona marítimo-terrestre no se reducen, como es bien sabido, al simple hecho físico de ser esa zona el espacio en el que entran en contacto el mar y la tierra. De esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos".

Las expresadas finalidades y obligaciones hallan asimismo justificación en el art. 45 CE, cuya singular importancia ha sido puesta de relieve por este Tribunal en numerosas

resoluciones (entre otras, SSTC 64/1982, de 2 de noviembre [RTC 1982, 64], FJ 2, 199/1996, de 3 de diciembre [RTC 1996, 199], FJ 2, 102/1995, de 26 de junio [RTC 1995, 102], FFJJ 4 y 7, 73/2000, de 14 de marzo [RTC 2000, 73], FJ 12, 247/2007, de 12 de diciembre [RTC 2007, 247], FJ 20, 149/2011, de 28 de septiembre [RTC 2011, 149], FJ 3, 84/2013, de 11 de abril [RTC 2013, 84], FJ 6, y 45/2015, de 5 de marzo [RTC 2015, 45], FJ 5).

El nexo teleológico que une a los arts. 45 y 132 CE fue ya apreciado en la citada STC 227/1988 (RTC 1988, 227): «a la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la «riqueza del país», en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución)» (FJ 14). Como igualmente expresamos en la STC 149/1991 (RTC 1991, 149) y hemos reiterado en la más reciente STC 87/2012, de 18 de abril (RTC 2012, 87), «las funciones atribuidas por la Carta europea del litoral a las zonas costeras no sólo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)» (FJ 4). Hemos apreciado esta misma conexión sistemática desde la perspectiva opuesta -la protección del medio ambiente- al resaltar «la importancia de estos bienes [entre ellos, las riberas del mar] para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado» (STC 102/1995 [RTC 1995, 102], FJ 20).

En suma, por imperativo del criterio de unidad de la Constitución, que exige dotar de la mayor fuerza normativa a cada uno de sus preceptos, este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales, que se condensan en el mandato de su utilización racional. Por esta razón, la vinculación entre ambos preceptos constitucionales impone que, entre las diversas interpretaciones posibles del art. 132 CE, debamos respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato del art. 45 CE y alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente a los que aquél está inseparablemente vinculado. Así lo señalamos en la STC 227/1988 (RTC 1988, 227) respecto de la tarea interpretativa de las normas competenciales establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía [FJ 13; reiterada en la STC 30/2011, de 16 de marzo (RTC 2011, 30), FJ 5.c)], doctrina que debemos extender ahora a la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que se erige en paradigma de la estrategia de protección ambiental consistente en sustraer del tráfico privado los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre natural.

4. CONTENIDO DEL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

El art. 45 CE «enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero 'de acuerdo con lo que dispongan las leyes' que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 C.E., SSTC 32/1983 [RTC 1983, 32] , fundamento jurídico 2º, 149/1991, fundamento jurídico 1º, y 102/1995 [RTC 1995, 102] , fundamentos jurídicos 4º-7º)» (STC 199/1996 [RTC 1996, 199] , FJ 3). Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril [RTC 2013, 84] , FJ 6, y las allí citadas).

Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el «reconocimiento, respeto y protección» de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según ordena el art. 53.3 de la Constitución. Esta declaración constitucional impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo [RTC 1982, 19] , FJ 6). O, en otros términos, «al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE» (STC 14/1992, de 10 de febrero [RTC 1992, 14] , FJ 11).

La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanen de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

En términos de la STC 102/1995, de 26 de junio (RTC 1995, 102) : «[e]l medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas. (...). Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra 'protección', sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la 'conservación' de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al 'mejoramiento', ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 C.E.), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río (FJ 7)».

Ya constatamos en la temprana STC 64/1982, de 4 de noviembre (RTC 1982, 64), que «el art. 45 [CE] recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la «utilización racional» de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida» (FJ 3).

En definitiva, el ordenamiento medioambiental no es neutro, no se entiende si se olvida que nace con esta impronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros.

El momento presente no se caracteriza por la desaparición o reducción drástica de los riesgos detectados en el momento de dictar las resoluciones citadas; antes bien, se caracteriza por la emergencia de nuevas preocupaciones concentradas en los efectos del cambio climático. Así lo reconoce la propia Ley 2/2013 en la reforma del art. 2.a) LC, que plasma entre los objetivos de la Ley el de adaptación al cambio climático, traducido en medidas como las recogidas en los arts. 13 ter, 44.2, 76.m) LC (RCL 1988, 1642), o en la disposición adicional 8ª de la Ley 2/2013.

En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo [RTC 2015, 45], FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una *lex non scripta* en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "Río +20" (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 (RTC 1991, 149) y 102/1995 (RTC 1995, 102), las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los

apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de "no regresión", aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de "medio ambiente", y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados "derechos procedimentales" (información, participación y acceso a la Justicia).

En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: como hemos señalado en otro contexto, como principio, "la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia" (STC 31/2010, 28 junio [RTC 2010, 31] , FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. Señaladamente, de la interpretación sistemática de los arts. 45 y 132 CE, que delimitan el contorno de la discrecionalidad del legislador, lógicamente más reducido cuando afecta al núcleo de los bienes demanializados ex art. 132.2 CE y más extenso cuando se trata de definir el dominio público de configuración legal o el régimen general de uso de los bienes de dominio público.

Resta añadir que, como es evidente, la solución no vendrá dada por la mera comparación entre la LC 1988 y la Ley 2/2013 objeto de este recurso, pues la primera no constituye parámetro jurídico válido para determinar la constitucionalidad de la segunda. A

lo sumo, la LC 1988 es un hito importante en cuanto fue la primera norma que desarrolló las previsiones del art. 132.2 CE sobre el dominio público marítimo-terrestre, objeto de amplia atención en nuestra STC 149/1991. Como tal, puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del statu quo que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico (por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre [RTC 2014, 141], FJ 9).

5. PROTECCION REGISTRAL MEDIO AMBIENTE

Así, la Exposición de Motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, comienza haciendo referencia a la globalización de los problemas ambientales y la creciente percepción de los efectos del cambio climático; el progresivo agotamiento de algunos recursos naturales; la desaparición, en ocasiones irreversible, de gran cantidad de especies de la flora y la fauna silvestres y la degradación de espacios naturales de interés. Estas circunstancias se han convertido en motivo de seria preocupación para los ciudadanos, que reivindican su derecho a un medio ambiente de calidad, que asegure su salud y su bienestar.

Esta reivindicación enlaza, según el mismo texto, con lo establecido en nuestra Constitución cuando, en su artículo 45, reconoce que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, exigiendo a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva.

En Europa, la Comisión Europea había adoptado en 2011 una nueva Estrategia para detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en 2020 y una visión hacia 2050, año en el que la biodiversidad de la Unión Europea y los servicios ecosistémicos que ofrece deben estar protegidos, valorados y restaurados. Esta iniciativa respondía al Plan estratégico mundial para la biodiversidad 2011-2020 aprobado en la Conferencia de Nagoya, se integraba en la Estrategia Europa 2020 y, en particular, en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

De este modo, puede verse cómo ha ido surgiendo una legislación protectora, para prevenir o reparar las alteraciones o agresiones medioambientales, general o sectorial: legislación del suelo, Patrimonio natural y Biodiversidad, Parques Nacionales, Aguas, Montes, Costas, Calidad del aire y protección de la atmósfera Pero, como advierte Joaquín Delgado Ramos, por sí sola la legislación sirve de poco si no se aplica y se hace cumplir correctamente.

Por una parte, se ha hecho precisa la creación de Registros administrativos específicos, sectoriales, con una finalidad principalmente de recopilación de información y control, aunque en algunos casos también produzcan ciertos efectos de protección jurídica (Inventario español de caza y pesca, Registro de aguas, Catálogo de montes de utilidad pública, Inventario español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, etc).

Por otra parte, se ha aprovechado la existencia de los Registros propiamente jurídicos, como es el Registro de la Propiedad, que, aunque nació con una finalidad concreta como es la seguridad del tráfico inmobiliario, ajena a las preocupaciones medioambientales, ofrece al legislador unas características idóneas para servir con eficacia a la protección del medio ambiente. Esta idoneidad puede apreciarse, tanto si tenemos en cuenta su condición de oficina pública, como si consideramos su aspecto de institución jurídica de ámbito estatal, en la que juegan el control de legalidad y el principio de publicidad registral.

Cabe añadir que el derecho de acceso a los recursos naturales está íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la información ambiental y a la participación. El primer referente en esta materia fue la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, en junio de 1992, si bien posteriormente, en 1998, cuando la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa adopta el Convenio de Aarhus, vigente en nuestro país desde el 29 de marzo de 2005. Este Convenio viene a configurarse como un elemento transversal de las políticas y actuaciones en materia medioambiental, estableciendo las herramientas legales específicas para hacer efectiva la participación ciudadana.

España adaptó su normativa interna mediante la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Esta Ley recoge por un lado, derechos para los ciudadanos y, por otro, obligaciones para las Administraciones Públicas de suministrar la información medioambientalmente relevante de que dispongan y dispone en su artículo 2.4, que “Tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles”.

La emisión de información medioambiental, en el contexto legal y reglamentario de la Ley Hipotecaria y tal como se articula la emisión de publicidad de los asientos registrales implicaba dificultades técnicas que, con la puesta en marcha del sistema de georeferenciación de fincas a través de bases gráficas se hacía plenamente posible. El principal problema consistía en la localización de las fincas registrales, que solamente a través del antiguo sistema de notificaciones y autorizaciones a las Administraciones competentes permitía cumplir las disposiciones tuitivas del dominio público hidráulico, montes, costas, carreteras, vías pecuarias, etc. Se echaba en falta durante años una delimitación segura de las fincas registrales a todos los efectos. Una vez bien localizada la finca a través de sus coordenadas geográficas, puede proyectarse en el plano del territorio y, si este territorio, por sus características o calificación urbanística, llegara a condicionar la calificación registral del negocio traslativo, afectara al poder de disposición de los titulares o posibles transmitentes o implicara la

incorporación de dicha finca registral a un régimen jurídico concreto sería muy fácil y rápido detectarlo, informarlo y cumplir con ello numerosas disposiciones legales en esta materia.

Por ello en este aspecto ha de tomarse en consideración el gran avance que se ha experimentado en materia de geolocalización de fincas en el Registro de la Propiedad español en los últimos años. Hay que citar la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la UE (INSPIRE). Esta Directiva fue desarrollada con el propósito de hacer disponible información geográfica relevante, concertada y de calidad de forma que se permita la formulación, implementación, monitorización y evaluación de las políticas de impacto o de dimensión territorial de la Unión Europea. Por ello su principal objetivo es el establecimiento de un marco jurídico adecuado para la armonización de los sistemas de información espacial a nivel de todos los países de la Unión Europea. De esta manera, se podrán compartir y trabajar conjuntamente los datos y la información, entre los que se encuentran los aspectos jurídicos del territorio. Y su transposición, una vez más, al Derecho español en la ley La Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE), en cuya Exposición de Motivos vuelve a citarse la protección del medio ambiente como objetivo de la norma.

La ley 13/2015, ha permitido, además de otros objetivos:

- Localizar las fincas geográficamente, con incorporación de sus respectivas coordenadas.
- Incluir las bases gráficas de las fincas registrales en el folio registral.
- Superponer mediante capas la información territorial existente en otras Administraciones, y contrastar régimen jurídico de las fincas registrales.
- Incluir la información medioambiental, administrativa, y urbanística asociada.
- Visualizar, a los efectos de la legislación protectora, los límites del dominio público, impidiendo su invasión.

De este modo puede advertirse cómo el artículo 9 de la LH, tras la reforma de 2015, contempla la función del Registro de la Propiedad de como oficina de información medioambiental.

En el art. 9 a), relativo a las circunstancias del asiento registral, se indica que “Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera”.

Esta información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas sería la referida a montes públicos, vías pecuarias, dominio público hidráulico o dominio público marítimo terrestre. Esta es, además, la única forma de reflejar en qué modo el deslinde afecta a las fincas registrales.

Y por otro lado la Ley 13/2015, en varios momentos, impone al registrador que no inscriba la representación gráfica de una finca o que no la inmatricule o que no inscriba un exceso de cabida, si entiende que invade dominio público.

En el mismo artículo 9, cuando se dice que la representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público. Igualmente, según el artículo 199, el registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado.

En los artículos 203 y 205 (que regulan el expediente de dominio para la inmatriculación y el procedimiento de inmatriculación por título público, así como el expediente para rectificar la descripción, superficie o linderos) se contempla el supuesto en que el registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas, pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas. En estos casos, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente (acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular), con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación (o rectificación) solicitada.

Las resoluciones de la DGRN entienden que la nueva herramienta, en la medida en que permiten una visualización inmediata de las fincas afectadas, pueden alterar el mecanismo operativo de protección previsto en la legislación sectorial.

Así, la RDGRN de 15 de marzo de 2016 sobre protección de dominio público no inscrito se dice que esta obligación legal a cargo de los registradores de la Propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de nuestra Constitución.

Por esa razón, el artículo 61 de la misma Ley, ordena que «el personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos».

En el caso particular de los registradores de la Propiedad, como funcionarios públicos que indudablemente son, tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, el artículo 36 de dicha la Ley ordena que «las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros». Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual «los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda».

Con estas previsiones legales, es evidente que cuando la Administración Pública haya cumplido debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el registro de la Propiedad, éstos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito.”

Pero la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas o de montes, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público.

En otros casos, como ocurre con la legislación de suelo, también existen previsiones expresas de que el registrador, antes de acceder a la inscripción de edificaciones, habrá de comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.”

Tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial.”

5.1. Costas

La Ley de Costas y su desarrollo reglamentario establecen una serie de provisiones que han de ser observadas en orden a la debida protección del dominio público marítimo terrestre. La ley de Costas ha sido modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La EM de esta última mantiene el objetivo de preservar el medio, y asimismo, solventar problemas que la anterior ley de 1988 había dejado sin resolver. Se dirige al Registro de la Propiedad en varias ocasiones. Concretamente, y al hilo del tema que estamos analizando, la reforma garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde, mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este. Con esta medida se consigue que los ciudadanos, en general, y los adquirentes, en particular, dispongan de la información exacta sobre los terrenos que están en dominio público o que pueden pasar a formar parte de él. La publicidad no solo se circunscribe a la registral, sino que la ley impone que se publiquen en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las líneas de deslinde.

La DGRN también ha interpretado estos preceptos en resoluciones como la de 29 de junio de 2015, en la que se abordaba la inscripción de una obra nueva prescrita. La DG señalaba que “la Ley de Costas, cumpliendo el mandato expreso del artículo 132.2 de la Constitución, no sólo determina cuál es el dominio público marítimo-terrestre (concretando los elementos que lo integran), sino también su régimen de protección, utilización y policía, estableciendo de forma expresa (artículo 7) que los bienes que lo integran son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que carecen de todo valor obstativo frente a dicho dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8) y que en ninguna de las pertenencias de dicho dominio pueden existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado (artículo 9).

Para proteger el dominio público marítimo-terrestre, también se establecen una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, según la zona de que se trate. Concretamente, por lo que interesa en este recurso, se configura una servidumbre legal de protección del citado dominio (sobre una franja de terreno de cien metros, ampliables hasta un máximo de otros cien metros -cfr. artículos 23 y siguientes de la Ley de Costas-), que comporta la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de ese medio natural tan sensible. Asimismo, se establece una servidumbre de tránsito sobre una franja de terreno -de seis metros, ampliables hasta un máximo de veinte metros- que deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, si bien en dicha franja de terreno podrá ser ocupada excepcionalmente por obras a realizar en el dominio público marítimo-terrestre (cfr. artículo 27 de la misma Ley).

Ciertamente, en la zona de servidumbre de protección están prohibidas «las edificaciones destinadas a residencia o habitación» -cfr. artículos 25.1.a) de la Ley de Costas y 46.a) de su Reglamento-, salvo las que excepcionalmente autorice el Consejo de Ministros -cfr. artículos 25.3 de la Ley y 48 del Reglamento General de Costas-. Y en la zona de servidumbre de tránsito sólo caben, también excepcionalmente, las obras antes referidas. No obstante, respecto de los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de dicha Ley se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas; además, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor (todo ello, en los términos previstos en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley y décima del Reglamento). Por ello, el artículo 49.4 del citado Reglamento dispone que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la correspondiente autorización. Asimismo, este precepto reglamentario añade que para determinar si la finca está o no incluida en dicha zona se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de fincas incluidas en la zona de servidumbre de protección. Y según el artículo 28 del mismo Reglamento, tratándose de edificaciones o construcciones ubicadas en la servidumbre de tránsito será exigible el informe favorable, previo, emitido por la Administración General del Estado (en el que conste que la servidumbre de tránsito queda garantizada, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimocuarta, apartado 5, del mismo Reglamento), salvo que se acredite su obtención por silencio o resulte de la propia licencia de edificación. Pero, según la doctrina de este Centro Directivo (cfr., por todas, la Resolución de 11 de junio de 2013), con independencia del régimen legal transitorio al que por razón de su antigüedad pueda acogerse la edificación a que se refiere la declaración de obra nueva formalizada en la escritura cuya calificación ha motivado este recurso, es también cierto que no sólo el artículo 20.4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, según redacción dada por Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (que impone al registrador, como operación previa a la inscripción de la obra nueva de edificación antigua, que compruebe que el suelo sobre el que se asienta la edificación no está afectado por una servidumbre de uso público general), sino también y, en particular, los citados artículos 28 y 49 del Reglamento General de Costas, abonan la negativa a la inscripción solicitada al imponer el cierre del Registro respecto de las obras realizadas en zona de servidumbre de protección o en zona de servidumbre de tránsito sin los correspondientes informe o autorización administrativos previos, norma plenamente vigente al tiempo del otorgamiento de dicha escritura.

En cuanto a las segundas y posteriores transmisiones, numerosas resoluciones de la DGRN se han pronunciado a favor de interpretar muy restrictivamente los criterios protectores de la legislación vigente en cada momento y con fundamento en los artículos 132 de la Constitución; 1, 3, 9 y 18 de la Ley Hipotecaria; 51 y 98 de su Reglamento; 11, 13, 15 y 16 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 29, 30, 31 y 35 del Reglamento de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto

de 2010 y 8 de agosto de 2011; así como las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio y 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998.

Después de la entrada en vigor de la Ley 13/2015 el criterio viene a ser el siguiente, manifestado en Res. como la de 23 de agosto de 2016.

En el presente recurso se discute acerca si es o no requisito previo para la inscripción de un contrato de compraventa sobre una finca registral de cuya descripción no resulta que linda con la ribera del mar, aportar certificación del Servicio Periférico de Costas acreditativa de que la finca no invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación a las servidumbres de protección y tránsito, habiendo manifestado el registrador sospechas sobre este extremo.

El eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre (...) es la incorporación al Sistema Informático Registral (...) tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33) (...) con la nueva regulación se pretende que el registrador pueda comprobar directamente, a la vista de las representaciones gráficas, la situación de las fincas en relación al dominio público y las servidumbres legales. Sólo en el caso en el que de tal comprobación resulte invasión o intersección, procedería la solicitud por el registrador de un pronunciamiento al respecto al Servicio Periférico de Costa (...) cabe plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, ya sean las existentes conforme a la normativa anterior a la Ley 13/2015, o ya sean las previstas en dicha Ley en fase de pilotaje o una vez homologadas, no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, por no haberse implantado plenamente el sistema informático previsto en las normas expuestas en el punto anterior. En tales casos el registrador no podrá proceder conforme a lo previsto en la citada regla 2.^a del artículo 36 del Reglamento de Costas al faltar el primer presupuesto para su aplicación, como es la determinación de la colindancia o intersección según la repetida representación gráfica del dominio público y las servidumbres legales. Por ello, la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración. No obstante, esta determinación previa sólo debe ser exigible a aquéllas fincas que, según los datos que consten en el Registro, lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres (artículos 15 de la Ley de Costas y 35 y 36 del Reglamento General de Costas).

En la ley de Costas se contienen las siguientes previsiones:

5.1.1 *Deslinde. Según los art. 12 y siguientes*

El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar:

- a) La incoación del expediente de deslinde.
- b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde.
- c) La advertencia de que pueden quedar afectadas por el deslinde, pudiendo así, las fincas incorporarse, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o estar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.
- d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico registrales contradictorias con el deslinde.

La providencia de incoación del expediente de deslinde implicará la suspensión del otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, a cuyo efecto deberá publicarse acompañada de plano en que se delimite provisionalmente la superficie estimada de aquél y de ésta. La resolución del expediente de deslinde llevará implícito el levantamiento de la suspensión.

La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial. En este mismo sentido el art. 26 del Reglamento. La notificación al Registro de la Propiedad se llevará a efecto preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del plano de deslinde, al objeto de su incorporación al sistema informático registral para la identificación de las fincas sobre la cartografía catastral, practicándose los asientos que procedan en la forma establecida en el artículo 31 de este reglamento.

5.1.2. *Inmatriculación y excesos de cabida*

Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo.

Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable.

Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción.

Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada.

5.1.3 *Excesos de cabida*

Las mismas reglas del artículo anterior se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.

Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite anterior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida.

En esta línea, y en orden a la protección del dominio público marítimo terrestre, el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas en los artículos 33 y siguientes, desarrollando lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas, regula cuál debe ser la actuación del registrador tratándose de la inmatriculación e inscripción de los excesos de cabida así como de segundas y posteriores inscripciones, en fincas situadas en la zona de servidumbre de protección.

El art. 33 del Reglamento de Costas indica que:

El registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la zona del dominio público marítimo terrestre con la que intersecte la finca sea la resultante de un expediente de deslinde ya aprobado e inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad.

La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico.

Únicamente se procederá a la inmatriculación o inscripción de excesos de cabida respecto de fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, cuando se acredite en el procedimiento registral la no colindancia o invasión del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en esta Sección.

El art. 34 por su parte establece que

El registrador de la propiedad, salvo que justifique las razones por las que no es posible, ha de proceder a identificar gráficamente las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección y a verificar que no colindan o invaden el dominio público marítimo terrestre, como requisito previo a la práctica de la inmatriculación o exceso de cabida solicitada. Cuando alguna finca colinde o intersecte con la zona de dominio público marítimo terrestre, conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar y cuyo deslinde no figure inscrito o anotado, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y lo comunicará el mismo día al Servicio Periférico de Costas, así como al presentante y al titular, tomando en su lugar anotación preventiva de la suspensión por noventa días y reflejando por nota marginal la fecha de la recepción de dicha notificación en el Servicio Periférico de Costas.

El Servicio Periférico de Costas expedirá certificación en el plazo de un mes desde la recepción de la petición del registrador, pronunciándose sobre si la finca objeto de anotación invade el dominio público marítimo terrestre, e incorporando el plano catastral de la finca que determine su relación con la línea del dominio público marítimo terrestre y las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin que se haya recibido contestación, se procederá a la conversión de la anotación en inscripción, extremo que se notificará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de tal actuación en el folio de la finca.

Cuando de la certificación resulte la invasión del dominio público marítimo-terrestre, el registrador denegará la inscripción del título y cancelará la anotación preventiva de suspensión.

Si la zona a la que se refiere la solicitud de inmatriculación o de inscripción del exceso de cabida no estuviera deslindada, se iniciará el correspondiente deslinde dentro de un plazo

que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada.

El Servicio Periférico de Costas comunicará esta circunstancia al Registro de la Propiedad dentro del mes siguiente a la recepción de la petición del registrador y se prorrogará la anotación de suspensión hasta un máximo de cuatro años, con solicitud de la expedición de la certificación de titularidad y cargas a que se refiere el artículo 21.3 de este reglamento, lo que se reflejará por nota marginal, quedando el asiento practicado supeditado a la resolución del expediente de deslinde. Iniciado el expediente el Servicio Periférico de Costas notificará al registro la fecha del acuerdo de incoación y de su publicación, así como el plano con la delimitación provisional afectante a la finca, indicándose tales circunstancias por nota marginal tal como establece el artículo 21.3. El titular a cuyo favor resulte anotado el dominio habrá de ser notificado en el expediente de deslinde.

Igualmente se podrá tomar anotación preventiva de la suspensión, con los mismos efectos y vigencia, cuando el expediente se haya iniciado a solicitud del propietario, quien asumirá los costes del mismo. Será título formal para practicar la referida anotación, que deberá acompañar al título o documento cuya inscripción se solicite, la certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas en la que consten los datos del expediente, la descripción de la finca afectada y su representación gráfica conforme al plano provisional tenido en cuenta para la iniciación del expediente, debiendo proceder el registrador en la forma establecida en el artículo 21.2.c) y 3 de este reglamento.

El registrador, no obstante, practicará la inscripción solicitada cuando el Título presentado testimonie o se acompañe de certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas, acreditando que la finca no invade el dominio público marítimo terrestre, reflejando mediante técnicas de geolocalización su situación con relación a la zona de dominio público y las servidumbres de protección y tránsito, siempre que ello no contradiga ningún asiento de deslinde inscrito o anotado, en cuyo caso será necesario proceder previa o simultáneamente a su rectificación conforme al procedimiento legalmente establecido.

5.1.4 Las descripciones de las fincas seguirán el régimen previsto en el art. 35

Tanto el título como la descripción registral de las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, contendrá expresa mención sobre su colindancia o no con respecto al dominio público marítimo-terrestre. Cuando la manifestación negativa vertida por las partes en el título sea coincidente con el contenido de la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador llevará a efecto la inscripción solicitada, siempre que no tenga duda debidamente motivada sobre tal extremo, se trate de un tramo ya deslindado y el título incorpore el plano individualizado del deslinde de la finca totalmente coincidente con la descripción literaria de la misma, que permita su localización en la cartografía catastral.

Cuando el título presentado no contenga referencia alguna a la colindancia de la finca con la zona de dominio público marítimo-terrestre, el registrador, una vez identificada gráficamente la misma, procederá a practicar la inscripción solicitada en los términos que resultan del apartado anterior, siempre que resulte acreditada la no colindancia o intersección con el dominio público marítimo-terrestre. Cuando según la documentación aportada al Registro de la Propiedad no sea posible la identificación gráfica de la finca en la cartografía catastral o existan dudas razonadas sobre su ubicación real, que deberá ser debidamente motivado por el registrador, éste suspenderá la inscripción y notificará tal circunstancia al titular para que pueda comparecer en el procedimiento registral durante los diez días siguientes a la recepción de la notificación, y hacer las manifestaciones y aportación de documentos que procedan en relación con la identificación gráfica de la finca.

Determinada la no colindancia con el dominio público marítimo-terrestre, se practicará la inscripción en la forma establecida en el párrafo anterior. En caso contrario, se tomará anotación preventiva de la suspensión y se notificará al Servicio Periférico de Costas en la forma establecida en el artículo 34.1 de este reglamento.

Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida.

En el caso de que el dominio público marítimo-terrestre incluya alguna pertenencia distinta de la ribera del mar, la colindancia a que se refiere el párrafo anterior se entenderá que lo es con respecto al límite interior de dicho dominio.

Si de la identificación de la finca, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, resultara que esta se ubica en las zonas de servidumbre de tránsito o protección, se practicará la inscripción, indicando tal circunstancia, salvo que se trate de un acto o negocio que vulnere las limitaciones a que están afectas estas zonas.

Lo dispuesto en los artículos anteriores se aplicará igualmente a los excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.

5.1.5. Segundas y posteriores transmisiones (art. 36)

El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca interseque con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo.

Si la finca interseca o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y

tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia en el folio de la finca.

Cuando de la certificación resulte que la finca interseca con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde.

Cuando la finca interseque o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente.

Cuando la finca solo interseque parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado.

El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

El procedimiento previsto en esta norma podría ser aplicado a otros casos de dominio público: al dominio público hidráulico, las vías pecuarias o los montes públicos; mediante la incorporación al Sistema Informático Registral, de la representación gráfica georreferenciada del deslinde correspondiente.

5.2. Montes

Tratándose de Montes, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre (sin perjuicio de los derechos civiles de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia), atribuye una función de control y colaboración al registradores de la propiedad, disponiendo, en su artículo 22 (“Asientos registrales de montes privados”) que toda inmatriculación o

inscripción de exceso de cabida en el Registro de la Propiedad de un monte o de una finca colindante con monte demanial o ubicado en un término municipal en el que existan montes demaniales requerirá el previo informe favorable de los titulares de dichos montes y, para los montes catalogados, el del órgano forestal de la comunidad autónoma. Tales informes se entenderán favorables si desde su solicitud por el registrador de la propiedad transcurre un plazo de tres meses sin que se haya recibido contestación.

Se toma en consideración el plano georreferenciado del monte tanto en su deslinde como en su gestión. La inscripción de montes catalogados se regula en el art. 18.

La Administración titular o gestora inscribirá los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la Propiedad, mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde a escala apropiada, debidamente georreferenciados, y en todo caso la certificación catastral descriptiva y gráfica en la que conste la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan la totalidad del monte catalogado, de acuerdo con el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. En caso de discrepancia se estará a lo que disponga la legislación hipotecaria sobre la inscripción de la representación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad.

Como se señala en la RDGRN de 27 de febrero de 2015 (BOE 19 de marzo), este precepto trata de impedir el acceso al Registro de la Propiedad y evitar que se le atribuyan los efectos derivados de la inscripción a inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir el demanio público, configurando el informe del titular del monte o de la Comunidad Autónoma cuando el monte es catalogado, como un trámite esencial del procedimiento, siendo vinculante el resultado de dicho trámite procedimental.

La información asociada a las bases gráficas permite igualmente al registrador cumplir con la previsión de notificar a la Administración Pública la inmatriculación o el exceso de cabida de un colindante (artículo 38 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), así como el cumplimiento de las disposiciones sobre derechos de adquisición preferente a favor de la Administración incluidos en el art. 25 y siguientes.

De una parte, cuando prevé la expresión por nota al margen de la calificación medioambiental que corresponda a una finca concreta, diciendo que:

Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.

El art. 28 de la ley de Montes, modificado por ley 21/2015, se refiere a la creación de una estadística forestal española coordinada por el Ministerio de Medio Ambiente y las demás Administraciones públicas, basada en la información medioambiental, incluyendo en ella

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

5.3. Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados

Este sería el caso de las notas contempladas en los artículos 33 y 34 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados:

Conforme al artículo 33, los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes están obligados, con motivo de su transmisión, a declararlo en escritura pública, lo que debe ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 34, la declaración de un suelo como contaminado obligará a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación, en la forma y plazos en que determinen las respectivas Comunidades Autónomas y será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta nota marginal se cancelará cuando la Comunidad Autónoma correspondiente declare que el suelo ha dejado de tener tal consideración. La declaración de un suelo como contaminado puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado.

5.4. Suelos forestales incendiados

También se puede citar en este sentido la nota prevista en la Disposición adicional sexta, relativa a los “Suelos forestales incendiados”, de Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana:

Estos terrenos se mantendrán en la situación de suelo rural y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, mediante certificación (que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada) y la constancia de la misma se hará mediante nota marginal con una duración hasta el vencimiento del plazo indicado.

5.5. Dominio Público Hidráulico

La protección del dominio público hidráulico tiene como objetivos fundamentales los enumerados en el artículo 92 del texto refundido de la Ley de Aguas. Sin perjuicio de las técnicas específicas dedicadas al cumplimiento de dichos objetivos, las márgenes de los terrenos que lindan con dichos cauces están sujetas en toda su extensión longitudinal:

a) A una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público, que se regula en este reglamento.

b) A una zona de policía de cien metros de anchura, en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que en él se desarrollen.

La regulación de dichas zonas tiene como finalidad la consecución de los objetivos de preservar el estado del dominio público hidráulico, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, contribuyendo a su mejora, y proteger el régimen de las corrientes en avenidas, favoreciendo la función de los terrenos colindantes con los cauces en la laminación de caudales y carga sólida transportada.

En la misma línea, los artículos 9 ter, 9 quáter y 14 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, tras su modificación por Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, prevén que el promotor de determinadas obras acredite mediante certificado del Registro de la Propiedad que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona de flujo preferente, siendo esta aquella zona constituida por la unión de la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo durante las avenidas, o vía de intenso desagüe, y de la zona donde, para la avenida de 100 años de periodo de retorno, se puedan producir graves daños sobre las personas y los bienes, quedando delimitado su límite exterior mediante la envolvente de ambas zonas.

En estas zonas especialmente vulnerables se prevén limitaciones al uso, así como a la posibilidad de edificación y nuevas construcciones.

5.6. Parques Nacionales. Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, define los parques nacionales como espacios naturales, de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado.

Conviene tener en cuenta que, junto a las definiciones de los parques naturales encontramos las de las zonas de influencia y las zonas de protección, vinculadas a esta zona, periféricas a ella. El art. 7 establece los efectos jurídicos ligados a la declaración.

- El régimen jurídico de protección establecido en las leyes declarativas tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial. En particular, la declaración lleva aparejada:

- La utilidad pública o interés social de las actuaciones que, para la consecución de los objetivos de los parques nacionales, deban acometer las administraciones públicas, en particular aquellas de carácter básico.

- La facultad de la administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados ínter vivos que comporten la creación, transmisión o modificación del dominio o de cualesquiera otros derechos reales, con excepción de los de garantía, que recaigan sobre fincas rústicas situadas en el interior del parque nacional o bien enclavadas dentro del mismo, incluidas cualesquiera operaciones o negocios en virtud de los cuales se adquiera la mayoría en el capital social de sociedades titulares de los derechos reales citados. A estos efectos:

a) El transmitente notificará fehacientemente a la administración competente el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida. Dentro de los tres meses siguientes a la notificación, dicha administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a dos ejercicios económicos.

b) Cuando el propósito de transmisión no se hubiera notificado de manera fehaciente, la administración competente podrá ejercer el derecho de retracto en el plazo de un año a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la transmisión y en los mismos términos previstos para el de tanteo.

c) Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán transmisión o constitución de derecho alguno sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

5.7. Espacios Naturales protegidos. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

El artículo 27 de esta ley recoge la definición de espacios naturales protegidos indicando que tendrán la consideración de espacios naturales protegidos aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.

b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.

En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías:

- a) Parques.
- b) Reservas Naturales.
- c) Áreas Marinas Protegidas.
- d) Monumentos Naturales.
- e) Paisajes Protegidos.

La declaración de un espacio natural protegido lleva aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Comunidad autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior.

Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades autónomas desde dicha notificación, la administración podrá ejercer el

derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.

La Comunidad autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto.

En relación con las limitaciones a los actos de edificación, evitar la inscripción de actos de edificación en suelos de especial protección, en los que no prescribe la facultad de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, o en suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público (artículo 28 LSYRU)

Se puede entender que, conforme a lo previsto por el artículo 73 del RD 1093/1997 de 4 julio, el efecto de estos asientos registrales sería el de mera publicidad noticia, con vigencia indefinida, salvo que se disponga otra cosa en la normativa aplicable al supuesto concreto. Sólo daría a conocer a quien consulte el Registro, la calificación o situación medioambiental de la finca en el momento a que se refiera el título que origine la nota marginal, salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto.

Ahora bien, como comenta Joaquín Delgado, “esa limitación de efectos no significa que su contenido no sea oponible (que sí lo es), sino que no se garantiza que sea completo (puede haber otras situaciones que gocen de oponibilidad sin necesidad de constancia registral) ni actualizado (puede haberse modificado su contenido o vigencia sin constancia registral).”

Por otra parte, (y como herramienta de calificación), la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas y la información territorial asociada permite la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. Esta posibilidad de consulta facilita el control preventivo de la legalidad por parte del registrador, permitiendo:

En relación con las limitaciones a la facultad de disposición, la protección de los derechos de tanteo y retracto establecidos para determinados montes (artículo 25 LM), para los espacios naturales protegidos (artículo 39 LPNYB) o los Parques Nacionales (artículo 7 LPN): En estos preceptos se establece que los registradores no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber realizado la notificación correspondiente.

Contempla también el actual artículo 9 de la Ley Hipotecaria que el Registro de la Propiedad pueda suministrar información sobre la situación medioambiental de las fincas

(cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar inscrita), ahora sin la práctica de un asiento registral.

5.8. Urbanismo

Las leyes urbanísticas de las distintas CCAA incorporan previsiones en este sentido, con la finalidad de colaborar en dar publicidad de determinadas actuaciones

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía establece en su artículo 52, 3 que “En el suelo no urbanizable en el que deban implantarse o por el que deban discurrir infraestructuras y servicios, dotaciones o equipamientos públicos sólo podrán llevarse a cabo las construcciones, obras e instalaciones en precario y de naturaleza provisional realizadas con materiales fácilmente desmontables y destinadas a usos temporales, que deberán cesar y desmontarse cuando así lo requiera el municipio y sin derecho a indemnización alguna. La eficacia de la licencia correspondiente quedará sujeta a la prestación de garantía por importe mínimo de los costes de demolición y a la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los términos que procedan, del carácter precario del uso, las construcciones, obras e instalaciones, y del deber de cese y demolición sin indemnización a requerimiento del municipio.”

La Ley valenciana de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje dice en su artículo 200,4, que “Las licencias que autoricen actos de edificación en el suelo no urbanizable se otorgarán tras hacer constar el propietario en el registro de la propiedad la vinculación de la finca o parcela, o parte de ellas, con superficie suficiente según esta ley y el planeamiento urbanístico, a la construcción autorizada, y la consecuente indivisibilidad de la misma, así como a las demás condiciones impuestas en la licencia y, en su caso, en la declaración de interés comunitario.”

Y en su artículo 206, 8: “La declaración de interés comunitario -que atribuye usos y aprovechamientos en el medio rural- se otorgará siempre condicionada a que antes del inicio de las obras se obtengan las licencias, autorizaciones y permisos que sean necesarios para el lícito ejercicio de la actividad, así como a inscribir en el registro de la propiedad la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado, con las demás condiciones establecidas en aquella. Se podrá iniciar el procedimiento de declaración de caducidad de la declaración de interés comunitario si, en el plazo de seis meses a contar desde su notificación, no se solicita la preceptiva licencia municipal urbanística, en los términos previstos en la legislación urbanística, o no se inscribe en el registro de la propiedad correspondiente.”

Añade el artículo 207, que “3. Las resoluciones en virtud de las cuales se acuerde declarar la caducidad, revisar o dejar sin efecto la declaración de interés comunitario, se inscribirán en el registro de la propiedad a efectos del cambio del estatuto jurídico que afecta al propietario y de las repercusiones que, para las licencias municipales, pudieran derivarse de tales actos.”

6. INFORMACIÓN REGISTRAL ASOCIADA

La inscripción de la representación gráfica de una finca registral permite asociar a la misma determinada información territorial procedente de otras bases de datos de la Administración, mediante la superposición de las distintas capas en el sistema de información geográfica registral.

Esta posibilidad permite proporcionar al interesado una publicidad registral más completa en lo que se refiere al alcance del derecho de propiedad inscrito sobre la finca; al tiempo que facilita al registrador, en su labor de calificación, la comprobación de la concurrencia de aquellas circunstancias del suelo que determinan la existencia de limitaciones al dominio, que pueden derivar en la exigencia de la acreditación de determinados requisitos para la inscripción. Se evita con ello el juego de tales limitaciones como cargas ocultas.

El actual artículo 9 de la Ley Hipotecaria señala que:

Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Registradores e integrada en su sistema informático único, bajo el principio de neutralidad tecnológica, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente

Asimismo, podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real.

Se hace referencia aquí a una aplicación informática, (un SIG), que permite integrar la cartografía medioambiental con la cartografía registral, con efectos de mera publicidad noticia (divulgación) pero sin que ello implique la práctica de asientos registrales sujeta a los estrictos principios hipotecarios.

En el apartado 1 de su disposición adicional primera, la Ley 13/2015 añade que:

Para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado.

Son manifestaciones de este tipo de publicidad registral las siguientes:

— La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y que persigue incorporar a nuestro ordenamiento jurídico los principales objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, señala en su Exposición de Motivos, como una de las novedades más importantes que introduce, el capítulo relativo a la incorporación de la información ambiental en el Registro de la Propiedad.

Con esta medida, se pretende “dotar de mayor seguridad jurídica los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, por lo que la información perimetral referida a dichos espacios deberá tener su reflejo en dicho Registro.” Se persigue por tanto, añade, “instrumentar un mecanismo de publicidad que aumente la eficacia y aplicación de las normas, reforzando la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.”

- La previsión del artículo 53 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuando dispone:

Así, dispone el artículo 53 de esta Ley lo siguiente sobre la incorporación de la información geográfica al Registro de la Propiedad:

La información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, quedará siempre incorporada al sistema de información geográfica de la finca registral, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

A tales efectos y con independencia de otros instrumentos o sitios electrónicos de información medioambiental que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente mantendrá actualizado un servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos a que se refiere el apartado anterior, así como la importación de sus datos para que puedan ser contrastados con las fincas registrales en la aplicación del sistema informático registral único. (El procedimiento de comunicación entre los respectivos sistemas de información geográfica se determinará mediante orden ministerial conjunta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio de Justicia.)

En toda información registral, así como en las notas de calificación o despacho referidas a fincas, que según los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, intersecten o colinden con ámbitos espaciales sujetos a algún tipo de determinación medioambiental, conforme a la documentación recogida en el apartado anterior, se pondrá de manifiesto tal circunstancia como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, recomendando en cualquier caso, además, la consulta con las autoridades ambientales competentes.

– También, el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, establece, en su artículo 36:

El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito, conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Según el artículo 33.2 del mismo texto legal, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico.

En este mismo texto, y a los efectos de informar sobre las áreas en regresión grave, esto es, aquellos en que se aprecie un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años, el art. 29 indica que “del mismo modo, se dará traslado de dicha Orden al Registro de la Propiedad, preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del tramo declarado en regresión, al objeto de su incorporación al sistema informático registral sobre la cartografía catastral, dándose publicidad de esta limitación como información territorial asociada”.

—Además, según la Disposición adicional 5a de la propia Ley 13/2015:

Los municipios, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley, pondrán a disposición de los Registradores, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, un acceso mediante servicio de mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.

- En el mismo sentido, la ley 5/2018, de 6 de marzo de la Generalitat, de la Huerta de Valencia establece que:

La Consellería competente en materia de ordenación del territorio, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, pondrá a disposición de los registradores de la propiedad, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley hipotecaria, un acceso mediante un servicio de mapas web a todos los planes de acción territorial, debidamente georreferenciados y metadados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.

- Además, según el artículo 29 de la Ley de Carreteras:

En toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad.

-En Andalucía, la Ley 7/94 de Protección Ambiental de Andalucía, sustituida por la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, supuso el marco para la efectiva protección del medio ambiente, respondiendo a la doble componente de tutela ambiental y de asignación de objetivos de calidad del medio ambiente para el desarrollo económico y social de Andalucía. Se estructura en cuatro Títulos, relativos a Disposiciones Generales, Prevención Ambiental, Calidad Ambiental y Disciplina Ambiental; así como una Disposición adicional, tres transitorias, cuatro finales y tres Anexos

Normativa aplicable:

GICA: Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

AAI: Decreto 5/2012 por el que se regula la Autorización ambiental Integrada.

AAU: Decreto 356/2010 por el que se regula la Autorización Ambiental Unificada.

CA: Decreto 297/1995 Reglamento de Calificación Ambiental.

CA-DR: Decreto 1/2016 donde se regula la Calificación Ambiental por declaración responsable.

-En este sentido, y dentro de la normativa andaluza aplicable, la ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Ley 7/2007) encuentra su principal fundamento competencial en el artículo 57 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que se la atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en materia de medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, y sus principios orientadores responden a los objetivos marcados en su Título VII relativo al medio ambiente.

Así mismo, otros títulos competenciales asumidos estatutariamente por nuestra Comunidad Autónoma inciden sobre aspectos concretos regulados en esta ley, como son los relativos a las materias de energía, aguas, investigación, ordenación de los seguros, fomento y planificación de la actividad económica e industria, recogidos en los artículos 49, 50, 54, 58 y 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Se crea la Red de Información Ambiental de Andalucía que tendrá como objeto la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el medio ambiente en Andalucía, generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisiones.

Se regula el procedimiento de concesión de autorizaciones ambientales para acometer determinados proyectos, así como el análisis de estudio medioambiental al que se someterán

proyectos que afecten a agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, industria, minería, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo y planes y programas que requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, incluidos los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Se regulan las pautas de concreción de contaminación acústica, lumínica y atmosférica, así como del medio hídrico sometido a la competencia de la Comunidad Autónoma, vertidos y suelos contaminados (aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso y origen humano, en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente, y así haya sido declarado por resolución expresa).

La declaración de un suelo como contaminado será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad a iniciativa de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Los sujetos obligados a la limpieza y recuperación de los suelos declarados como contaminados deberán presentar un proyecto con las operaciones necesarias para ello, ante la Consejería competente en materia de medio ambiente, para su aprobación. Tras la comprobación de que se han realizado de forma adecuada las operaciones de limpieza y recuperación del suelo contaminado, la Consejería competente en materia de medio ambiente declarará que el mismo ha dejado de estar contaminado. Esta declaración será necesaria para proceder a la cancelación de la nota marginal prevista en el apartado 5 de este artículo.

-Podemos citar igualmente el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía. Decreto 155/1998, que se aprueba para establecer los mecanismos de creación, delimitación, gestión y protección administrativa de las vías pecuarias, definir el ejercicio de los usos compatibles y complementarios con ellas y articular los derechos y obligaciones de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según el reglamento se entiende por vías pecuarias las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Según lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley de Vías Pecuarias, las vías pecuarias podrán ser también destinadas a otros usos compatibles y complementarios, en términos acordes con su naturaleza y fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural.

Las vías pecuarias, cuyo itinerario discurre por el territorio andaluz, son bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las actuaciones que deben señalarse , en el procedimiento previsto por el Reglamento para el deslinde y amojonamiento son:

Nota marginal en los folios de las fincas afectadas por un deslinde .

art. 19.2 La Delegación Provincial correspondiente pondrá en conocimiento del Registrador, a fin de que por éste se practique la anotación marginal preventiva, aquellos casos en que los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 8.5 de la Ley de Vías Pecuarias.

Efectos del deslinde.art. 23

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley de Vías Pecuarias, la naturaleza demanial de los bienes deslindados prevalecerá sobre las inscripciones del Registro de la Propiedad.

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.4 de la Ley de Vías Pecuarias, la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde; dicha resolución será título suficiente para la inmatriculación de los bienes, debiendo la Consejería de Medio Ambiente ponerla en conocimiento de la Consejería de Economía y Hacienda. Todo ello sin perjuicio de las acciones que los interesados puedan ejercitar en defensa de sus derechos

Amojonamiento. Coordenadas.Artículo 24. Amojonamiento.

El amojonamiento es el procedimiento administrativo en virtud del cual, una vez aprobado el deslinde, se determinan físicamente los límites de la vía pecuaria y se señalizan con carácter permanente sobre el terreno, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Vías Pecuarias.

Con independencia de lo anterior, como las actuales técnicas topográficas empleadas en el procedimiento de deslinde permiten la determinación de los límites de las vías pecuarias por coordenadas absolutas, estas coordenadas, en tanto se produce el amojonamiento físico, tendrán en sí la consideración de amojonamiento, dado que garantizan en cualquier momento y circunstancia la perfecta localización sobre el terreno del trazado de la vía pecuaria.

Clasificación del suelo. Las vías pecuarias, por las características intrínsecas que les reconoce la Ley de Vías Pecuarias y el presente Reglamento, tendrán la consideración de suelo no urbanizable de especial protección.

- La ley de Aguas de Andalucía (9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía) prevé la existencia de una cartografía del dominio público hidráulico en la Disposición Adicional Séptima. Además prevé la existencia de una servidumbre de protección, en el art. 40 de conformidad con el art. 6.1 de la ley de Aguas así como la servidumbre de policía , de conformidad con el art. 6.1.b) de la ley de Aguas. Y en cuanto a la cartografía, en el Plan Cartográfico de Andalucía que se apruebe por el Consejo de Gobierno, y sus instrumentos

de desarrollo, se incluirá la elaboración de la cartografía del dominio público hidráulico, que será pública, y sus determinaciones habrán de ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, para compatibilizar los usos con el respeto al dominio público hidráulico y a las zonas inundables.

-Ley Forestal de Andalucía. La ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía establece una protección para los montes públicos a efectos urbanísticos, indicando en el art. 27 que “los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de especial protección. Y en ella, el art. 39 hace referencia a la anotación preventiva del deslinde de modo que sólo tendrán valor y eficacia en el trámite de apeo aquellos títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y aquellos documentos que acrediten la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida durante más de treinta años de los terrenos pretendidos, todo ello sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 23 de esta Ley, de forma que cuando los interesados en el expediente aporten títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad, la Administración competente se dirigirá al Registrador a fin de que practique la anotación preventiva de deslinde, de conformidad con la legislación del Estado en la materia y con los efectos y régimen en ella establecidos.

Tiene especial interés la llamada “replantación impuesta”, regulada en el art. 99 para reparar los daños producidos como consecuencia de las infracciones previstas en la presente Ley, deberá realizarse dentro del primer período hábil para la plantación o siembra, a contar desde el día en que la sanción adquiera firmeza en vía administrativa.

Dicha replantación se efectuará de acuerdo con un Plan Técnico que garantice el mantenimiento y conservación de las masas creadas. Y en dicho Plan se establecerán las especies idóneas para la replantación.

Se practicará nota marginal en el Registro de la Propiedad sobre la finca o fincas afectadas por dicha obligación.

-La ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales por su parte sujeta a los titulares de derechos de propiedad, uso y disfrute sobre fincas incluidas en planes de zonas de influencia forestal o terrenos forestales a numerosas limitaciones en cuanto a la utilización de caminos, autorización administrativa para la realización de actividades, vertederos de residuos, conducciones eléctricas, llegando incluso a preverse la posibilidad de prohibirse el uso de dichos caminos cuando los factores de riesgo lo aconsejen.

En el caso de que por pérdida de la vegetación a consecuencia de incendio sea necesario proceder a la replantación de la vegetación, el art. 52 de la ley prevé que “La obligación de restaurar las superficies afectadas por incendios forestales y las correspondientes limitaciones de uso y aprovechamiento sobre las mismas serán objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de la correspondiente anotación preventiva, con los efectos que le atribuya la legislación registral del Estado”.

- Por su parte, y de la misma manera que en la normativa estatal, en el Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados se recogen los procedimientos a seguir para acordar la declaración de suelo contaminado y su tramitación, que se seguirá contra los titulares registrales de las fincas y finalizará con una resolución administrativa. En el art. 13 del Decreto se indica que iniciado el procedimiento de declaración del suelo como contaminado, de conformidad con el artículo 8.2 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, a requerimiento del Ayuntamiento o, en su caso, del órgano autonómico correspondiente, el Registro de la Propiedad expedirá certificación de dominio y cargas de la finca o fincas registrales dentro de las cuales se halle el suelo que se vaya a declarar como contaminado. El Registrador o la Registradora de la Propiedad hará constar la expedición de dicha certificación por nota extendida al margen de la última inscripción de dominio, expresando la iniciación del procedimiento y el hecho de haber sido expedida la certificación.

Dicha nota tendrá un plazo de caducidad de cinco años y podrá ser cancelada a instancia del órgano competente que solicitó la inserción.

Cuando con posterioridad a la nota se practique cualquier asiento en el folio registral, se hará constar en la nota de despacho del título correspondiente su contenido.

Si se resuelve desclasificar dicho terreno como contaminado, el art. 36 indica que una vez firme la resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.3 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, el Ayuntamiento o, en su caso, el órgano autonómico correspondiente, solicitará la cancelación de la nota marginal de declaración de suelo contaminado al Registrador de la Propiedad, en virtud de certificación administrativa en la que se haga inserción literal de la resolución administrativa de desclasificación del suelo, con expresión de su firmeza en vía administrativa, y en la que se haga constar que el expediente ha sido notificado a todos los titulares registrales.

La cancelación de la nota marginal también podrá ser solicitada por la persona física o jurídica obligada a la descontaminación o propietaria de los terrenos, en virtud de certificación administrativa expedida por el órgano competente, en la que se incorpore la resolución administrativa de desclasificación del suelo.

En caso de que la resolución de desclasificación del suelo como contaminado incluya algún tipo de condicionado sobre los terrenos, dicho condicionado se hará constar expresamente en la certificación que deba ser expedida para la cancelación de la nota marginal, y se inscribirá por el Registrador en la hoja registral de la finca, con motivo del asiento de cancelación de la calificación del suelo como contaminado.

Y finalmente se prevén una serie de obligaciones de los propietarios de suelos que hayan soportado una actividad potencialmente contaminante del suelo, por lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, las personas físicas o jurídicas propietarias de las fincas en las que se haya realizado alguna de las actividades potencialmente contaminantes del suelo estarán obligadas, con motivo de su transmisión, a

declararlo en escritura pública. Este hecho será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad.

También se indica la existencia de cartografía comprendiendo las coordenadas de las parcelas afectadas.

7. CONCLUSIONES

La preocupación por el medio ambiente, en una sociedad fuertemente alimentada por la conciencia social en un entorno globalizado y en el que las comunicaciones son inmediatas y las ideas viajan a la velocidad de la luz, ha crecido exponencialmente, en los últimos años, a la vista de las numerosas alertas que se han detectado en todos los países del mundo y que no son más que indicadores de una degradación del hábitat, pérdida de especies y desaparición de nuestro entorno tal como lo hemos conocido hace escasamente unas décadas.

La defensa de ese medio ambiente, más allá de declaraciones programáticas y con escasa incidencia práctica y aún menos resultados, ha dado un salto hacia la aplicación real de previsiones, respuestas, y sus incumplimientos, revestidos de importantes consecuencias jurídicas, se han introducido en la responsabilidad civil objetiva y en el ámbito penal. El legislador comunitario (con más de 200 disposiciones en la materia) , estatal y autonómico, han multiplicado las normas en las que se prevén actuaciones de distintos poderes públicos y un nivel de protección del medio elevado con cada vez más rigor.

En España, los mecanismos utilizados por la ley (entre ellos la demanalización de recursos y de los elementos del medio ambiente más vulnerable) están utilizando la publicidad y las posibilidades técnicas que ofrece el Registro de la Propiedad. Estos recursos registrales, utilizados a nivel estatal y autonómico, se articulan en varias fases:

- a) La publicidad exigida por las directivas comunitarias y que se articula en la llamada Información registral asociada, a través de la que cualquier interesado puede acceder y conocer las características urbanísticas, medioambientales y limitaciones del dominio que afecten o puedan afectar a la finca registral.
- b) La geolocalización de las fincas a través de la herramienta homologada por la DGRN tras la publicación de la ley 13/2015. Con ella, y visualizando los espacios geográficos afectados , y mediante la técnica de la superposición de capas, el registrador puede dar un salto en la aplicación de los efectos previstos por la ley, evitando las posibles invasiones del dominio público, y el régimen jurídico aplicable a cada finca, en orden a detener la proliferación de transmisiones no autorizadas, construcciones y nuevas edificaciones no permitidas , así como los efectos jurídicos derivados de la incorporación de la finca en una zona protegida por razón del medio ambiente.

- c) El recurso a los asientos registrales(notas marginales) fundamentalmente para hacer constar deslindes administrativos, procesos de autorización de licencias, suelos contaminados, aguas, etc.

En el momento en que nos encontramos, quedan aún muchos elementos que perfilar y desde el punto de vista de los posibles límites de esa información medioambiental, y notas marginales, o los efectos de las mismas, las normas vigentes hasta ahora se encuentran con una competencia estatal exclusiva (sobre el funcionamiento de los Registros de la Propiedad), y con un ámbito complejo, en el que los principios de prioridad, la legitimación, determinación y especialidad de los derechos que acceden al Registro y necesaria acomodación de todas estas normas al resto del ordenamiento jurídico (publicidad registral conforme a la Ley y Reglamento Hipotecarios) que, a veces, presentan dificultades a la hora de integrar nuevos elementos como la información asociada medioambiental. Sin duda, serán temas que con cada vez más frecuencia serán debatidos en los foros jurídicos y en los próximos años , sin duda, quedarán resueltos a fin de dar respuesta a una demanda social y legislativa que no solo está sirviendo para incrementar la calidad de los servicios registrales sino que va a permitir una evolución interesante convirtiéndolos en una herramienta eficaz (oficina medioambiental, como lo denomina Begoña Longás) contra la degradación del medio ambiente.

Capítulo VIII. PROBLEMÁTICA DE LA CONSTANCIA REGISTRAL DE LAS PLANTACIONES

Aurora María Barranco Aguayo

*Registradora de la Propiedad y Directora del Centro de Estudios Registrales y de Relaciones
con las Universidades del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantil y de Bienes
Muebles de Andalucía Oriental*

1. INTRODUCCIÓN

El planteamiento de esta cuestión se debe a que habitualmente se presentan en los Registros de la Propiedad escrituras públicas que formalizan distintos negocios jurídicos cuyo acceso al Registro se solicita, y en dichas escrituras, en la descripción de las fincas rústicas, objeto de los derechos que se pretenden inscribir, se realiza una actualización de la descripción, ya sea para declarar la existencia de una plantación (es decir, en el Registro consta inscrita la finca como “haza de tierra” y en el título se describe como “hoy olivar”); o ya sea para declarar un cambio de cultivo (es decir, por ejemplo, en el Registro consta inscrita la finca como “de pastos” o “de encinas” y en el título se incluye “hoy olivar”); o ya sea para declarar un número de matas, pies o estacas distinto al que inicialmente consta en el Registro (es decir, y también como ejemplo, en el Registro consta la finca “con veinticinco pies o matas” y en el título se incluye “hoy con cincuenta pies o matas”).

También es posible que la inmatriculación de una finca rústica (esto es, el ingreso de una finca en el Registro) lleve consigo la declaración de la existencia de una plantación. La Dirección General ha declarado reiteradamente que cuando se inmatricula una finca describiéndola como “casa” o “edificio”, al mismo tiempo se realiza una declaración de obra nueva que debe cumplir con todos los requisitos propios de las declaraciones de obra nueva (Resoluciones de 22 de julio de 1998, de 13 de Septiembre de 2003, 17 de Febrero de 2005, 6 de julio de 2005, 10 de Junio de 2009, y 9 de mayo de 2016, entre otras). En la misma línea, si lo que se declara es la existencia de un “olivar”, indicando o no un número determinado de “pies, matas o estacas”, en la finca rústica que se pretende inmatricular, deben cumplirse todos los requisitos exigidos por la normativa para el acceso de las plantaciones al Registro.

La razón última de esta constancia registral de las plantaciones en su inmatriculación o de su actualización en la descripción de una finca rústica radica en su interés económico. Es fácil observar cómo en el mercado es superior el valor de una finca rústica descrita registralmente como “olivar”, y gozando de la protección registral de los principios hipotecarios, frente a aquella que consta en el Registro de la Propiedad como “haza de tierra calma de secano”.

Esta importancia económica la conoce el legislador hipotecario y, por ello, incluye en el artículo 110.1 de la Ley Hipotecaria, a las nuevas plantaciones (y las obras de riego) que se realicen sobre una finca hipotecada dentro de los elementos a los que se extiende la hipoteca constituida sobre la misma, aunque no se mencione expresamente en el contrato de préstamo hipotecario. Así, dispone que “conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderán hipotecados juntamente con la finca, aunque no se mencionen en el contrato, siempre que correspondan al propietario: Primero. Las mejoras que consistan en nuevas plantaciones, obras de riego o desagüe, obras de reparación, seguridad, transformación, comodidad, adorno o elevación de los edificios y cualesquiera otras semejantes que no consistan en agregación de terrenos, excepto por accesión natural, o en nueva construcción de edificios donde antes no los hubiere”.

Asimismo, el artículo 198 de la Ley Hipotecaria (tras la reforma operada por la ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario) dispone que “la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral se podrá llevar a efecto mediante alguno de los siguientes procedimientos:

1. La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro.
2. El deslinde registral de la finca.
3. La rectificación de su descripción.
4. La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones y otras mejoras incorporadas a la finca. (...)”, entre otros.

Por tanto, debemos analizar cuáles son los requisitos para el acceso de dichas plantaciones en el Registro.

2. REQUISITOS REGISTRALES PARA LA CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LAS NUEVAS PLANTACIONES Y DEL CAMBIO DE CULTIVO

No nos detendremos en los requisitos relativos a la capacidad del titular registral para realizar la declaración ni en el título formal adecuado para su acceso al Registro, pues entendemos que son aplicables los mismos requisitos exigidos para las declaraciones de edificaciones.

Interesa centrar el debate en si es necesario algún requisito adicional, más allá de la manifestación por parte del titular registral para el acceso del cambio descriptivo que implica declarar la existencia de una nueva plantación.

El acceso de las plantaciones al Registro de la Propiedad se regula en la Ley Hipotecaria en su artículo 202.

OLIVA IZQUIERDO al analizar este precepto considera que las plantaciones son un supuesto de obra nueva, fundamentalmente regulado, en sede de accesión, en los artículos 358 a 365 del Código Civil. Su artículo 358 establece que “lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenecen al dueño de los mismos con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes”; presumiéndose que dichas plantaciones han sido hechas por el propietario del suelo donde se encuentran mientras no se pruebe lo contrario, conforme al artículo 359 del Código Civil. Sin embargo, en su obra “las declaraciones de obra nueva y el Registro de la Propiedad”, se centra en el análisis de la declaración de edificaciones y no hay mayor referencia a las plantaciones.

Por su parte, señala GARCÍA GARCÍA que, con ocasión de un título inscribible, la descripción de la finca puede comprender nuevas plantaciones y que ello implicará un cambio de cultivo o un cambio de destino de la finca, según los supuestos. También señala que el apartado 2 del artículo 201 de la Ley Hipotecaria se ocupa de las rectificaciones de descripción sin necesidad de tramitación de expediente incluyendo los supuestos de alteración de “características físicas”; pero el supuesto de “nuevas plantaciones” tiene su regulación específica en el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, y, por tanto, no le es aplicable aquel precepto. No obstante, tampoco desarrolla esta cuestión.

Es, por ello, que nos resulta interesante analizar la legislación hipotecaria desde la perspectiva de las plantaciones, dejando a un lado el estudio de las edificaciones o instalaciones, del que ya se ha ocupado la doctrina hipotecarista.

Antes de la reforma operada por la ley 13/2015, el artículo 208 de la Ley Hipotecaria establecía lo siguiente: “Las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble. También podrán inscribirse mediante escritura pública, en la que el contratista de la obra manifieste estar reintegrado de su importe por el propietario, o en la que éste describa la edificación, acompañando certificado del Arquitecto Director de la obra o del Arquitecto municipal”. Y el artículo 308 del Reglamento Hipotecario establece que “con arreglo a lo dispuesto en el artículo 208 de la Ley, la inscripción de las nuevas plantaciones así como la construcción de edificios o mejoras de las fincas urbanas, podrá efectuarse:

Primero. Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora.

Segundo. Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma o a la que se acompañe certificado de Arquitecto director de la obra o del Arquitecto municipal, acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida”.

Con dicha redacción, bastaba con la manifestación de los interesados relativa a las plantaciones en los títulos referentes al inmueble para que accedieran dichos cambios descriptivos al Registro.

Tras la reforma operada por la ley 13/2015, mientras que el artículo 308 del Reglamento Hipotecario se considera tácitamente derogado en lo que contradiga lo dispuesto en la ley (de acuerdo con la doctrina reiterada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, entre otras en la Resolución de 17 de noviembre de 2015), el artículo 202 de la Ley Hipotecaria fue modificado para establecer lo siguiente: “Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso.

La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica.

Salvo que por la antigüedad de la edificación no le fuera exigible, deberá aportarse para su archivo registral el libro del edificio, dejando constancia de ello en el folio real de la finca. En tal caso, cuando se trate de edificaciones en régimen de propiedad horizontal, se hará constar en el folio real de cada elemento independiente su respectiva representación gráfica, tomada del proyecto incorporado al libro”.

Por tanto, para hacer constar en el Registro las nuevas plantaciones de cualquier tipo, el primer requisito a exigir, de acuerdo con la interpretación literal del artículo 202 de la Ley Hipotecaria, es la aportación de las coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por la plantación. A lo que debe añadirse que si el Registrador tiene dudas de ubicación de la plantación dentro de la finca sobre la que se declara, debe aportarse la representación gráfica georreferenciada de dicha finca para su inscripción previa o simultánea (de igual modo que se exige para las edificaciones).

Efectivamente, según el apartado 8 de la Resolución- Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015, se necesitará también inscribir la representación gráfica de toda la parcela. Así, la Resolución Circular señala que “cuando, conforme al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, proceda inscribir la relación de coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, deberá constar inscrita, previa o simultáneamente, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique.

En el acta de inscripción en el folio real, el registrador incluirá la expresión formal de que inscribe la lista de coordenadas, que constarán en un archivo electrónico firmado por él, conforme al apartado tercero de la presente resolución-circular, y con indicación del Código Seguro de Verificación (CSV) del mismo”.

Sin embargo, la Resolución de la Dirección General de 8 de febrero de 2016 (seguida por otras posteriores como las Resoluciones de 28 de septiembre de 2016, 6 de febrero de 2017, 29 de marzo de 2017, 14 de mayo de 2019, 16 de mayo de 2019 y 12 de junio de 2019) matiza la exigencia en el sentido de que la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca solo será necesaria cuando el Registrador albergue dudas fundadas acerca de si la porción de suelo ocupada por (en este caso) la plantación, se encuentre íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca. Así señala lo siguiente: “Además, para que, una vez precisada la concreta ubicación geográfica de la porción de suelo ocupada por la edificación (a lo que añadimos <<o plantación>>), el registrador pueda tener la certeza de que esa porción de suelo se encuentra íntegramente comprendida dentro de la delimitación perimetral de la finca sobre la que se pretende inscribir, es posible que necesite, cuando albergue duda fundada a este respecto, que conste inscrita, previa o simultáneamente, y a través del procedimiento que corresponda, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique, tal y como ya contempló este centro directivo en el apartado octavo de su Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015”.

Y el anexo II.3 de la Resolución conjunta Catastro-Registro de 23 de septiembre de 2020 dice al respecto que “también procederá la inscripción de la representación gráfica de la finca cuando la edificación ocupe la totalidad de su superficie o por su ubicación existan dudas sobre su posible intersección o extralimitación respecto de la línea exterior de la finca o parcela”.

En definitiva, si la plantación que se declara ocupa la totalidad de la finca o se haya próxima a uno de sus linderos, se genera la duda de que al inscribir sus coordenadas de georreferenciación geográfica, se esté invadiendo parte de la superficie correspondiente a otras fincas colindantes, lo que justifica la exigencia de la aportación de la representación gráfica georreferenciada de la finca sobre la que se declara la plantación y el inicio del procedimiento de inscripción de base gráfica previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria.

El ejemplo siguiente muestra un supuesto de presentación en el Registro de la representación gráfica georreferenciada de una finca en la que se observa, a través del análisis de la ortofotografía oficial, la existencia de un olivar que ocupa la totalidad de la finca. En este caso, las coordenadas georreferenciadas de la porción de suelo ocupada por el olivar coinciden con la representación gráfica georreferenciada de toda la finca registral, pues la plantación ocupa la totalidad de la parcela.



Su acceso al Registro requerirá la previa tramitación del procedimiento registral de inscripción de la base gráfica previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria (o del expediente notarial previsto en el artículo 201 de la misma ley), salvo que se observara, sin necesidad de tramitar dicho procedimiento, que la base gráfica aportada invade otra base gráfica previamente inscrita o dominio público deslindado, en cuyo caso se denegará su inscripción (lo que no ocurre en este ejemplo).

En la tramitación del procedimiento de inscripción de la base gráfica del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, se notificará a los titulares registrales y catastrales de las fincas colindantes y a la Administración Pública titular del dominio público potencialmente afectado a fin de que presenten las alegaciones que convengan a sus derechos o al dominio público. Por ejemplo, se notificará a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul si del análisis de la base gráfica resultara que la finca se ubica en el ámbito espacial de un espacio natural protegido; o la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y

Desarrollo Rural, el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y, en su caso, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, si resultara que la finca colinda con dominio público hidráulico; o a la Administración titular del monte público si se observa que la finca registral en cuestión es colindante con el dominio público forestal, solicitando en este último caso informe previo de no invasión del dominio público en los términos del artículo 22 de la Ley de Montes.

Una vez practicada la inscripción, la superficie, linderos y ubicación de la finca determinados por los puntos georreferenciados de su base gráfica y las coordenadas de georreferenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por la plantación quedarán bajo la salvaguarda de los tribunales, de conformidad con el art. 1.3 de la Ley Hipotecaria, y gozarán de los efectos propios de la inscripción.

A continuación, cabe el planteamiento de si es necesario algún otro requisito. Puede parecer que la manifestación del interesado junto con las coordenadas de porción de suelo ocupada por la plantación (y, en caso de existir dudas de ubicación de la misma sobre la parcela en que se trata de ubicar, con la representación gráfica georreferenciada de la finca) es suficiente para el acceso al Registro de la descripción como “olivar”. Pues ya de la ortofotografía oficial analizada en la aplicación informática registral de que disponen los Registradores para el tratamiento de bases gráficas, comprobarán que efectivamente hay representados árboles. Pero, ¿qué ocurre si además de declararse la existencia de un “olivar”, se declara también un número determinado de “pies, matas o estacas”?

Para dejar constancia registral de un número determinado de olivos parece que no es práctico ni fiable intentar contar las matas que resultan de la ortofotografía, especialmente porque en ocasiones se declaran cientos de matas y porque, en otras ocasiones, es difícil distinguir si lo que vemos en la ortofoto son una o dos matas.

¿Basta entonces con la manifestación del interesado en tal sentido o es exigible un certificado de técnico competente en base a que el artículo 202 de la Ley Hipotecaria señala que el título en que se contenga la descripción de la nueva plantación debe ser otorgado “de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación” y añade que “en todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso”. En el segundo caso, ¿quién sería el técnico competente?

La normativa a que se remite el artículo 202 de la Ley Hipotecaria es la normativa hipotecaria urbanística, esto es, al artículo 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y 45 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Sobre la base de estos artículos podríamos plantear los requisitos aplicables a las nuevas plantaciones:

En cuanto a la necesidad de obtención de licencia municipal (u otro acto de control previo municipal), este requisito propio de las declaraciones de edificaciones o instalaciones no es exigible en las nuevas plantaciones o cambios de cultivo, pues el art. 137.2.f de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía señala que “no requieren previa licencia (...) los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente, ni conlleven la realización de construcciones, edificaciones e instalaciones”. Este precepto ha sido desarrollado en este sentido por el artículo 292.1.h) del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Respecto a la exigencia de certificado de técnico competente que describa la plantación de forma coincidente con el título en que se declara (siempre que la firma del suscriptor se encuentre legitimada notarialmente o ratificada ante el Registrador), podría considerarse exigible, conforme al art. 28 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y arts. 46 y 50 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, pues se trata de aplicar a las plantaciones la normativa relativa a las obras nuevas en general, conforme al art. 202 de la Ley Hipotecaria, pero adaptándola a su especial naturaleza.

Por “técnico competente”, conforme al art. 50.3 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, se entiende cualquier técnico que, mediante certificación de su colegio profesional respectivo, acredite que tiene facultades suficientes. Así, por ejemplo, no cabría duda alguna de la competencia de un Ingeniero Técnico Agrícola; pues si la Dirección General (Resolución de 22 de mayo de 2007) le reconoce competencia para certificar de una edificación destinada a un uso agrario, más aún podrá certificar de las nuevas plantaciones. Lo mismo puede decirse de un Ingeniero Topógrafo. Pero en los casos dudosos podríamos exigir certificación de su colegio profesional respectivo acreditativa de que tiene facultades suficientes.

También cabe preguntarse si podría admitirse la certificación catastral descriptiva y gráfica que describa la plantación de forma coincidente con el título en que se declara. La respuesta debe ser afirmativa, siempre que exista correspondencia entre la finca registral y la parcela catastral en los términos que exige el artículo 45 de la Ley de Catastro Inmobiliario (que luego analizaremos) y de ella se desprenda la existencia de la plantación y del número de plantaciones (aunque no suele especificarse en Catastro el número de matas, sino la extensión superficial ocupada por la plantación).

En cuanto al resto de requisitos que se desprenden del art. 28 de la Ley del Suelo, y sus concordantes, entendemos que son aplicables únicamente a las edificaciones, por lo que no se requieren en el acceso registral de las plantaciones.

3. REQUISITOS REGISTRALES PARA LA CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CARÁCTER DE RIEGO DE UN CULTIVO

Otra cuestión que suele plantearse en relación a las plantaciones, es la constancia de su carácter de “regadío”. Son los casos en los que en el Registro, la finca se describe como “de secano”, mientras que en el título presentado se expresa en su descripción ser “de riego” o “de regadío”.

Para dicha constancia sería necesario acreditar debidamente dicha característica de la finca, conforme al artículo 201.2 de la Ley Hipotecaria y los artículos 81 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y 198 y siguientes del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Para ello, será necesaria a la aportación de uno de los siguientes documentos:

- o bien una certificación expedida por el órgano competente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (expedida por su Secretario con visto bueno del Presidente con sus firmas legitimadas notarialmente o ratificadas ante el Registrador o con firma electrónica reconocida),

- o bien una certificación de la comunidad de regantes a la que pertenezca la finca (expedida por el Secretario de la comunidad con el visto bueno del Presidente con la firma de ambos legitimada notarialmente o ratificadas ante el Registrador o con firma electrónica reconocida y presentando el libro de actas donde consten sus nombramientos).

El requisito de que las firmas de estas certificaciones se encuentren legitimadas notarialmente o ratificadas ante el Registrador o cuenten con las garantías propias de la firma electrónica reconocida, se fundamenta en los principios de seguridad jurídica y legalidad. Su finalidad no es otra que la de demostrar que la firma ha sido efectivamente puesta por el suscriptor, esto es, garantizar la autoría de la firma del certificador, lo cual debe venir avalado por la legitimación notarial de la firma o ratificada ante el Registrador o por la firma electrónica reconocida, de conformidad con los artículos 14 y 103 de la Ley Hipotecaria, 76, 79, 166.11 y 193.4 del Reglamento Hipotecario, 256 del Reglamento Notarial y doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado (entre otras, la Resolución de 16 de noviembre de 2011).

En cuanto a la acreditación de que el certificado se expida por persona que goce de la facultad de certificar, se trata de un requisito que puede cumplirse presentando el libro de actas que acredite el nombramiento del Secretario que expide el certificado y del Presidente que firma prestando su visto bueno al certificado, de conformidad con los principios de seguridad jurídica y de legalidad, por analogía a lo previsto para la comunidad de propietarios en los arts. 17 y 18 de la Ley de Propiedad Horizontal (RDGRN 26 junio 1987, 25 mayo 2005 y 20 abril 2006).

En ambos casos, la certificación presentada deberá identificar la finca registral a que se refiere su contenido.

Sin embargo, suele ser habitual que estos documentos no se refieran a fincas registrales, sino a una o varias parcelas catastrales, certificando de su carácter de riego. En estos casos, en los que el contenido del documento se refiere a una parcela catastral con la que se pretende identificar la finca registral, deberá existir correspondencia entre la parcela catastral y la finca registral en los términos del art. 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

A este respecto, dicho precepto establece lo siguiente: “A efectos de lo dispuesto en este título, se entenderá que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca en los siguientes casos:

a) Siempre que los datos de situación, denominación y superficie, si constara esta última, coincidan con los del título y, en su caso, con los del Registro de la Propiedad.

b) Cuando existan diferencias de superficie que no sean superiores al 10 por ciento y siempre que, además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca derivadas de otros datos descriptivos. Si hubiera habido un cambio en el nomenclátor y numeración de calles, estas circunstancias deberán acreditarse, salvo que le constaran al órgano competente, notario o registrador”.

En caso de no existir correspondencia entre la parcela catastral y la finca registral, deberá la certificación remitirse a una georreferenciación geográfica de la finca que permita identificar la finca registral a que se refiere su contenido, para lo cual será necesaria la inscripción previa de dicha georreferenciación por el procedimiento de inscripción de base gráfica correspondiente.

También cabe presentar, a este fin de acreditar el riego, una certificación catastral descriptiva y gráfica que recoja el carácter de regadío de la parcela catastral con la que se pretende identificar la finca registral, pero, como ya se ha dicho, deberá existir correspondencia entre la parcela catastral y la finca registral en los términos del art. 45 de la Ley de Catastro Inmobiliario.

4. INCIDENCIA DEL CARÁCTER DE RIEGO EN LAS SEGREGACIONES Y DIVISIONES DE FINCAS

Suele ser frecuente que el carácter de riego de una finca se acredite en el mismo momento del otorgamiento de una escritura pública de división o segregación de fincas rústicas, cuando las fincas resultantes de la operación registral si continúan con el carácter de secano, infringirían la extensión establecida por la Comunidad Autónoma para la unidad mínima de cultivo de su territorio, pero, en cambio, se encuentran dentro de los parámetros de medida de las fincas de regadío.

A este respecto, recordemos que la normativa de las unidades mínimas de cultivo se encuentra recogida en los artículos 23 a 27 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

La unidad mínima de cultivo se define, en su artículo 23, como “la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona”. Y señala que “corresponde a las Comunidades Autónomas determinar la extensión de la unidad mínima de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, zonas o comarcas de su ámbito territorial”.

En Andalucía, dicha extensión se fijó por Resolución 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales. En Cazorla, por ejemplo, se ha fijado en una extensión de 3 hectáreas, en fincas de secano y 0,25 hectáreas, en fincas de regadío.

A continuación, señala el artículo 24 lo siguiente:

“1. La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.”

El apartado tercero añade que la partición de herencia se realizará tomando la unidad mínima de cultivo como indivisible.

Ahora bien, esta regla general de la nulidad de divisiones o segregaciones que dan lugar parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo tiene excepciones, recogidas en el artículo 25. A saber:

a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.

c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.

d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa”.

La ley establece, por tanto, la sanción de nulidad de los referidos actos. Con ello, se aparta del criterio que seguía la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero 1973, que se limitaba a reconocer un derecho de adquisición preferente a los titulares de predios colindantes con la parcela que resultase de cabida inferior a la unidad mínima de cultivo.

Dada esta nulidad, parece que la calificación del Registrador de los actos de división o segregación que contradigan tales disposiciones, debería ser denegatoria a la inscripción. Sin embargo, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, prevé un desplazamiento a la Administración autonómica de la calificación de la nulidad del acto o, en su caso, de la apreciación de las excepciones legales.

Dicho precepto establece que “cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los Registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo anterior. Si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, remitirá al Registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria aprecie la existencia de alguna excepción, el Registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el Registrador denegará la inscripción. Si dicha resolución fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento”.

La aplicación de este artículo ha sido debatida en lo que respecta a la posibilidad de practicar inscripción transcurridos cuatro meses desde la remisión sin contestación por parte de la Administración agraria, esto es, por “silencio administrativo positivo”. Y ello porque se opone a la nulidad radical del artículo 24 de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias, y permite dar entrada al Registro de la Propiedad de actos nulos de pleno derecho, lo cual nunca es deseable en aras a la seguridad jurídica. Aunque no se puede olvidar que, conforme al artículo 33 de la Ley Hipotecaria, “la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes”.

Además, la aplicación de dicho precepto procede incluso cuando la licencia municipal de segregación afirme que, vista la normativa de unidades mínimas de cultivo, no hay inconveniente en que se produzca la mencionada segregación. Como señala la RDGSJFP de 27 de julio de 2022, “como ha reiterado este Centro Directivo –vid. Resolución de 10 de enero de 2017–, corresponde al órgano autonómico competente apreciar si concurre o no las excepciones recogidas en el artículo 25 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de acuerdo con

el procedimiento previsto en el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, conforme al cual «cuando se trate de actos de división o segregación de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo, los registradores de la Propiedad remitirán copia de los documentos presentados a la Administración agraria competente». Y a continuación diferencia la norma según que dicha Administración responda expresamente o no en el plazo de cuatro meses: «Si dicha Administración adoptase el acuerdo pertinente sobre nulidad del acto o sobre apreciación de las excepciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, remitirá al registrador certificación del contenido de la resolución recaída. En el caso que transcurran cuatro meses desde la remisión o de que la Administración agraria aprecie la existencia de alguna excepción, el registrador practicará los asientos solicitados. En el supuesto de que la resolución citada declarase la nulidad de la división o segregación, el registrador denegará la inscripción (...)».

Nada obsta a tal denegación, a que el interesado obtuviera del Ayuntamiento, como administración urbanística competente, la correspondiente licencia de segregación, pues como ya ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 10 de junio de 2009, 2 de noviembre de 2012 y 25 de abril de 2014), si bien la licencia municipal, o en su caso la certificación municipal de innecesariedad de licencia, puede ser suficiente para cumplir con los requisitos urbanísticos impuestos a la segregación, cuando el asunto a dilucidar no es urbanístico sino agrario, carece la Administración local de competencia.

Pues si la Comunidad Autónoma, a través de sus órganos competentes, afirma que las segregaciones documentadas son inválidas por no respetarse la prohibición de divisiones y segregaciones inferiores a la unidad mínima de cultivo correspondiente, no puede procederse a la inscripción, siendo el procedimiento administrativo, iniciado mediante la comunicación de la registradora, el cauce adecuado para hacer efectivos los derechos de defensa del interesado en dicho procedimiento, cuando se discute si la segregación escriturada se acomoda a las exigencias de la normativa agraria, bien sea mediante la aportación de los documentos y alegaciones que se consideren oportunos –artículos 28 y 53 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, vigente desde el día 2 de octubre de 2016–, bien mediante la propia impugnación de la propia resolución, primero en vía administrativa, y luego en vía judicial, para instar la rectificación de la resolución dictada por la Comunidad Autónoma, y solicitar la correspondiente medida cautelar de carácter registral para asegurar los resultados del procedimiento, pues, como prevé el último párrafo del propio artículo 80 citado, si la resolución declarando la nulidad de la segregación fuese objeto de recurso contencioso-administrativo, el titular de la finca de que se trate podrá solicitar la anotación preventiva de su interposición sobre la finca objeto de fraccionamiento”.

Y la aplicación de dicho precepto procede incluso aunque se acredite el carácter de regadío de las fincas afectadas por certificado de la comunidad de regantes o de la Confederación Hidrográfica, pues la competencia para determinar si se cumplen las normas relativas a la unidad mínima de cultivo corresponde a la Comunidad Autónoma. Así lo

señaló la RDGRN 2 de noviembre de 2012. En esta resolución puso de manifiesto que quedaron en conflicto la certificación de la Confederación Hidrográfica, que habilitaba -con referencia al número de finca registral- la segregación por calificar las fincas como de regadío intensivo y cumplir los mínimos de extensión, y el acuerdo denegatorio de la Comunidad Autónoma que -aunque estando de acuerdo en la extensión mínima de la unidad mínima de cultivo correspondiente a las parcelas de regadío intensivo- anulaba la segregación por considerar que son fincas de regadío extensivo y no cumplen por ello con la extensión mínima.

Señaló entonces la Dirección General lo siguiente: “es a la Confederación Hidrográfica a la que compete, al exceder del ámbito de una Comunidad Autónoma, la administración y control del dominio público hidráulico y aprovechamientos de interés general, así como el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico de la zona y el asesoramiento a particulares. Pero la determinación de la unidad mínima de cultivo para seco y regadío -y por tanto la diferenciación entre regadío intensivo y extensivo-, corresponde a la Comunidad Autónoma (cfr. artículo 23 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias)”. Por lo que desestimó el recurso gubernativo interpuesto contra la nota de calificación negativa de la registradora y expresó que “la registradora cumplió correctamente haciendo aplicación del artículo 80 del Real Decreto 1093/1997. Y si la Junta de Andalucía -pese a la afirmación de la Confederación Hidrográfica de que el riego es intensivo- afirma que la segregación es inválida por no cumplirse la unidad mínima correspondiente al riego extensivo, no puede procederse a la inscripción, sin perjuicio de los recursos que pudieran corresponder a la interesada para instar la rectificación de la resolución dictada por la Comunidad Autónoma”.

5. BIBLIOGRAFÍA

GARCIA GARCIA, J. M. “Decreto de 8 de febrero de 1946. Ley Hipotecaria. Notas al artículo 202 LH” en *Código de Legislación Hipotecaria. Jurisprudencia, notas y comentarios*. Tomo I, Segunda Edición Aranzadi, S.A.U, 2023, pp. 1670-1727.

GARCIA GARCIA, J. M., “Decreto de 8 de febrero de 1946. Ley Hipotecaria. Nota al artículo 202 LH” en *Legislación Hipotecaria. Anotada y comentada*, Primera Edición, Aranzadi, S.A.U, 2020, pp. 173-175.

OLIVA IZQUIERDO, A. M., “Aspectos generales. Elementos Reales. Supuestos ordinarios de declaración de obra nueva” en *Las declaraciones de obra nueva y el Registro de la Propiedad. Legislación estatal y autonómica desde una perspectiva de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*, Primera Edición, Basconfer & Tan S.L., 2022, p. 79.

DELGADO RAMOS, J., *Georreferenciación de fincas registrales y su coordinación con el Catastro. Estudio especial del artículo 199 de la Ley Hipotecaria*, Primera Edición, Aferre Editor, S.L., 2022.

SILES MARTIN, C., “Las modificaciones de entidades hipotecarias en el ámbito rústico: normativa hipotecaria y urbanística. Problemas que plantea su coordinación” en López Espadafor, C.M. (director): *Trafico Inmobiliario Rústico. Aspectos más relevantes de su realidad registral y tributaria actual*, Dykinson, S.L., Primera Edición, 2023. pp. 87-114.

Capítulo IX. LA COMPLEJIDAD JURÍDICA DE LA CHATARRA ELECTRÓNICA: EN LA BÚSQUEDA DE UN CAMINO HACIA SOLUCIONES VIABLES

Carolina Cañadas Daraviña

Graduada en Derecho y Relaciones Internacionales por la Universidad Europea de Madrid

1. PRIMERAS APROXIMACIONES TERMINOLÓGICAS Y SITUACIONALES A LA IDEA DE *E-WASTE*

El presente siglo ha demostrado que los dispositivos y equipos electrónicos están redefiniendo la era tecnológica, esto se debe, en gran medida, a que su empleo y desarrollo nos ha beneficiado en innumerables aspectos de la vida moderna. Desde la revolución de la informática en la década de 1970 hasta la proliferación de dispositivos móviles y el internet de las cosas en la actualidad, la tecnología electrónica ha transformado radicalmente la forma en que vivimos, trabajamos y nos comunicamos (Braña Pino, 2019, p.4).

A esto debe añadirse, que desde la pandemia se ha observado cómo la pandemia de la enfermedad COVID-19 ha acelerado aún más la importancia de la comunicación y el aumento tecnológico en nuestras vidas, pues han tenido un impacto significativo en nuestra capacidad para acceder a información de manera instantánea, comunicarnos con personas de todo el mundo, automatizar tareas cotidianas, mejorar la atención médica, aumentar la eficiencia industrial y facilitar el entretenimiento. Además, han creado nuevas oportunidades económicas, impulsado la innovación en diversos campos y generado una mayor interconexión global.

Sin embargo, también plantean desafíos importantes, como preocupaciones sobre la privacidad, la seguridad cibernética, el impacto ambiental y la adicción a la tecnología. En este contexto, nuestra investigación se ha centrado en el problema medioambiental que afronta la sociedad internacional debido a la producción y falta de reciclaje de los dispositivos electrónicos, lo que resulta en la creación de lo que se denomina basura electrónica, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) o E-waste.

Para abordar esta problemática, debemos aproximarnos a la concepción de E-waste, que según Lauren Snider de la Universidad de Queen's se denomina a todo aquel dispositivo electrónico usado, incluyendo a este respecto todo aquello que esté obsoleto, roto o que sea irreparable como podrían ser las televisiones, los ordenadores, portátiles, monitores, impresoras, consolas de videojuegos, teléfonos, entre otras cosas (2010, p. 569).

Por la proximidad que representa para nuestro estudio, el ejemplo escogido es el de la Unión Europea, ya que este bloque regional ha implementado regulaciones y políticas

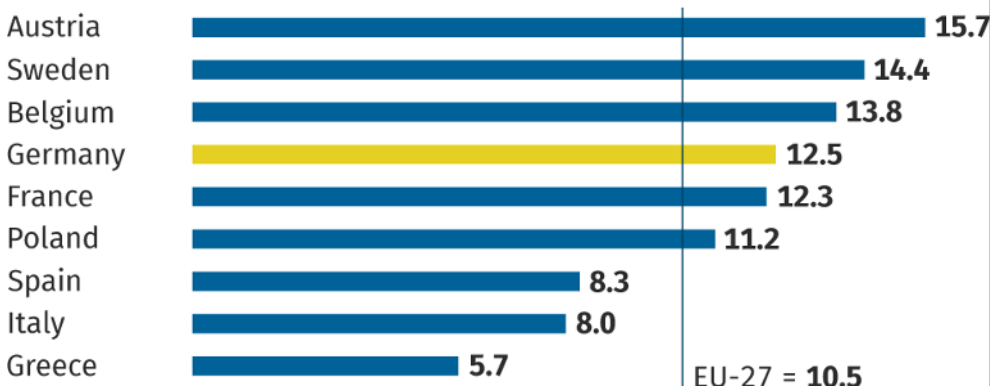
significativas en relación con la gestión de e-waste. Además, la Unión Europea ha estado trabajando en iniciativas para abordar la obsolescencia tecnológica, la reparabilidad de productos electrónicos y la promoción de prácticas más sostenibles en la industria de la tecnología, lo que lo convierte en un caso relevante y esclarecedor para examinar los desafíos y las soluciones en el manejo de los desechos electrónicos.

En este sentido, los Estados de la UE en 2020 se generaron más de cuatro millones de toneladas de residuos electrónicos al año, lo que se traduce en que por cada persona se genera 10,5 kilogramos (Anónimo, 2023).

Gráfico 1. Desechos eléctricos y electrónicos en 2020.

Electrical and electronical waste 2020

kilograms per capita, selected EU countries



Fuente: Statistisches Bundesamt (2023).

La problemática que surge a este respecto es que ha aumentado de manera constante su producción debido a la obsolescencia programada tecnológica, pues, por una parte, se diseñan productos electrónicos con una vida útil limitada o componentes que no se pueden reparar fácilmente, lo que incentiva a los consumidores a reemplazar sus dispositivos con frecuencia. Por otra parte, a medida que la tecnología avanza rápidamente, los dispositivos electrónicos, como teléfonos móviles y computadoras, se vuelven obsoletos en un corto período de tiempo. Esto lleva a una rápida acumulación de dispositivos electrónicos desechados que contienen materiales tóxicos y valiosos (Vega, 2012, p. 56-58).

Del mismo modo, la eliminación de estos residuos suele ser bastante costosa, por lo que el comercio ilegal internacional es la solución más económica que han encontrado las corporaciones transnacionales. Dicho comercio suele involucrar a grupos de crimen organizado y contrabandistas, que a menudo tiene un impacto negativo en las condiciones laborales y el medioambiente en los países importadores. Y, lo que además supone es que

haya países como Etiopía, Ghana, India, Singapur o Malasia que reciben más basura electrónica de la que general (Grasso, 2023).

En la Unión Europea, RAEE están regulados por la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, la cual establece los objetivos de recopilación, reciclaje, reutilización y recuperación y los divide en seis categorías diferentes de RAEE: (i) Aparatos de intercambio de temperatura, (ii) Monitores, pantallas, y aparatos con pantallas de superficie superior a los 100 cm², (iii) Lámparas, (iv) Grandes aparatos (con una dimensión exterior superior a 50 cm), incluidos, entre otros:

- En este sentido, el artículo 7 de la Directiva RAEE establece que, a partir de 2019, la tasa mínima de recopilación que debe lograrse anualmente será del 65% del peso promedio de los aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) colocados en el mercado en los tres años anteriores en el Estado miembro de que se trate, o alternativamente, del 85% de los RAEE generados en el territorio de ese Estado miembro.
- Como se mencionó anteriormente, a partir de 2019, se informó que se recopiló y recicló adecuadamente el 42.5% (5.1 millones de toneladas) de los RAEE en la UE. Un estudio reciente realizado por el UNITAR y el Foro RAEE que examinó la generación de RAEE en la UE, Noruega, el Reino Unido, Suiza e Islandia estimó que la recopilación formal fue de 5.6 millones de toneladas (10.5 kg por habitante) en 2021 (Unitar, 2023, p. 18).

2. INCONEXA REGULACIÓN FISCAL

Un claro ejemplo de esta inconexión -entre las políticas fiscales y ambientales- lo proporciona el Fondo Monetario Internacional, el cual estima que la brecha fiscal en el país promedio equivale al 6,8% del PIB (Banco Mundial, 2022, pp.9, 15 y 18). Aunque el 23% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero están actualmente cubiertas por 68 instrumentos explícitos de tarificación del carbono, estos mecanismos no han logrado ser efectivos.

En 44 países de la OCDE y el G20, el 60% de las emisiones de carbono derivadas del uso de energía no están sujetas a impuestos sobre combustibles ni a mecanismos de fijación de precios del carbono (OCDE, 2021). En otras palabras, a pesar de que un 23% de las emisiones está regulado, la mayoría de los precios del carbono siguen siendo ineficaces, dejando una gran proporción de las emisiones sin una adecuada fiscalización (Banco Mundial, 2022).

Debe ser comentado que el problema interceptado se agrava aún más debido a que los precios directos del carbono no superan el nivel indispensable para internalizar los costos sociales del carbono mientras que las subvenciones globales a los combustibles fósiles siguen imponiendo un precio imponiendo un precio indirecto negativo a las emisiones de carbono (Banco Mundial, de próxima publicación). Como pudiera ser imaginado, estas subvenciones

lejos de disminuir, han aumentado considerablemente. De acuerdo con El Público, las ayudas de combustibles fósiles en 51 países se han duplicado (Público, 2022).

Es por todo ello, que la existencia de una reforma dentro de los impuestos ecológicos se hace latente, pero entra en contradicción el crecimiento económico con la propia falta de conocimientos técnicos que permitan diseñar e implementar prácticas políticas que han dado lugar a una acción insuficiente en el ámbito climático.

En otro orden de cosas, otra de las aristas que deben tenerse en cuenta en esta fiscalidad medioambiental es su contribución a la Agenda 2030.

Tabla 1. ODS desarrollados a través de políticas fiscales.

Objetivo de Desarrollo Sostenible	Ejemplo
ODS 3-Salud y bienestar ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres	Debido a que aspectos como la reducción del consumo de combustibles fósiles inducida por los impuestos especiales sobre los combustibles o el carbono reduce la contaminación atmosférica local.
ODS 11-Desarrollo Sostenible	El impuesto de gasolina es eficaz para poder controlar el aumento del transporte motorizado, consiguiendo reducir la congestión de las carreteras y los accidentes de tráfico.
ODS 7-Energía asequible y no contaminante	El impuesto sobre el carbono aplicado a sectores como el transporte y la industria ha permitido destinar fondos a la mejora de la infraestructura para vehículos eléctricos
ODS 14-Vida Submarina	Los ingresos obtenidos del impuesto sobre plásticos se están destinando a programas de reciclaje y educación ambiental, lo que no solo reduce los residuos, sino que también apoya el ODS14

Fuente: Elaboración propia (2024).

En otro orden de ideas, dentro del acervo normativo español la chatarra electrónica está sujeta a la tasa general del impuesto sobre el valor añadido normal (21%), que se aplica a la mayoría de bienes muebles en nuestro país. La chatarra, es considerada un bien y, por tanto, las transacciones comerciales relacionadas con la compra y venta de chatarra electrónica estarían sujetas a este impuesto.

La responsabilidad de declarar y pagar este IVA recae en el sujeto pasivo, generalmente el vendedor, quien debe realizar la declaración-liquidación correspondiente ante la Hacienda Pública. No obstante, si el adquirente de la chatarra electrónica tiene derecho a deducir el IVA soportado, la operación será neutral en términos de tributación, es decir, no supondrá una carga fiscal adicional para el comprador (Agencia Tributaria, 2023).

Más concretamente, la normativa fiscal ha incorporado nuevas formas y reglas de comercio electrónico, que, por supuesto, tienen un gran impacto en la gestión de la basura electrónica. Enmarcadas por dos Directivas de la Unión Europea:

- 2017/2455
- 2019/1995

Lo que impacta en todos los actores de la cadena de suministro, incluyendo vendedores, operadores postales y autoridades aduaneras. En este contexto, la Unión Europea ha implementado regímenes especiales como la “ventanilla única” (*One Stop Shop, OSS*), que simplifica considerablemente la declaración y el pago del IVA en las ventas a distancia de bienes y la prestación de servicios, tanto dentro como fuera de la UE (Comisión Europea, 2021).

Podemos continuar exponiendo que estas medidas están diseñadas para abordar las complejidades y desafíos legales asociados con el comercio electrónico transfronterizo, que ha sido un terreno fértil para la evasión fiscal y el fraude del IVA. El régimen OSS, al centralizar y simplificar la administración del IVA, no solo reduce la carga administrativa para las empresas, sino que también fortalece el cumplimiento legal y la recaudación de impuestos en el ámbito del comercio digital (Secretariat of the Basel Convention, 2020). Además, las autoridades aduaneras y fiscales se ven ahora mejor equipadas para monitorear y controlar el flujo de bienes, incluyendo la chatarra electrónica, lo que reduce los riesgos de tráfico ilegal y fomenta un entorno de comercio más seguro y regulado (Fajardo, 2014).

Este enfoque jurídico integral no solo facilita el comercio legítimo, sino que también refuerza los mecanismos legales para combatir el comercio ilícito y el fraude fiscal en un mercado cada vez más globalizado. La aplicación coherente de estas normativas a nivel de la UE, apoyada por instrumentos como el Convenio de Basilea, que mencionaremos en párrafos *ut infra*, proporciona una mayor estabilidad para la regulación del comercio electrónico y la gestión adecuada de los flujos de bienes y servicios.

3. TRÁFICO DE RESIDUOS ELECTRÓNICOS EN EL TERRITORIO EUROPEO

Durante varias décadas, los académicos que se han especializado en el estudio del delito de cuello blanco han observado los numerosos obstáculos que conlleva la regulación de las conductas de corporaciones nacionales, corporaciones transnacionales y gobiernos. En el ámbito estatal, esta regulación se encuentra influenciada por diversas preocupaciones políticas e intereses económicos. La tentativa de regular las actividades de organizaciones transnacionales plantea los mismos desafíos previamente mencionados, así como otras complejidades, que incluyen diferencias normativas entre jurisdicciones, la complementariedad de los tratados internacionales y la carencia general de entidades de supervisión por parte de agencias transnacionales. Siguiendo la terminología de Michalowski y Kramer (1987), se pueden identificar ‘espacios o vacíos transnacionales’, del inglés transnational loopholes, en los que estas organizaciones operan (Rothe, 2010, p. 561).

A nivel internacional, la regulación mater es el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos aprobada por la Decisión 93/98/CEE de los desechos peligrosos y su eliminación, se destaca como el marco legal principal para abordar los desechos electrónicos (E-wastes) y sus movimientos transfronterizos. Este convenio se aplica a la transferencia de estos desechos desde una jurisdicción nacional a otra.

Dicha disposición internacional considera que estos desechos son peligrosos, principalmente debido a su contenido de sustancias como mercurio, cobre, retardantes de llama bromados y plomo, según el Anexo I sobre categorías de desechos que hay que controlar.

Además de la Convención de Basilea, es importante mencionar:

- Convenio de Rotterdam de 2004 sobre la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos, pues en él se establece un procedimiento para que exista una autorización previa a la importación y exportación de sustancias peligrosas de carácter químico y como hemos mencionado anteriormente estos residuos electrónicos están compuestos por numerosos elementos que cumplen estas características. Dicho convenio permite que los Estados importadores elijan cuáles son las sustancias que desean recibir y excluir para proteger la vida y el medioambiente.
- Convenio de Estocolmo publicado el mismo año sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, que es un acuerdo internacional apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y en el cual se tratan las sustancias tóxicas, como podrían ser la espuma de incendios de aparatos electrónicos.

Prosiguiendo, las partes del Convenio de Basilea adoptaron la Prohibición de la Exportación de Residuos Peligrosos a Países en Desarrollo en 1995, la cual prohíbe la exportación de residuos peligrosos desde los miembros de la UE, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Liechtenstein a todos los demás países. La

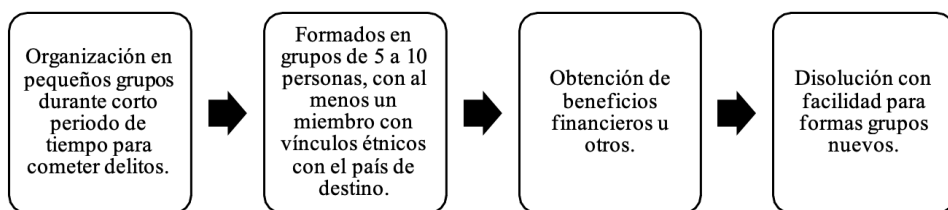
Prohibición que entró en vigor el 5 de diciembre de 2019 y ha sido ratificada por 98 países (UN, 2019).

Entonces, surge un interrogante ¿Cómo llegan los desechos a estos países en Desarrollo? Pues bien, es evidente que el contaminante no es quien se vale de él mismo para realizar esta actividad ilícita, sino que estamos hablando de prácticas corruptas que abarcan desde compartimentos legales hasta acciones ilegales en la cadena de E-waste y afecta a países exportadores e importadores, involucrando a diversos individuos, como guardias fronterizos, funcionarios de aduanas y operadores portuarios. La corrupción puede dividirse en dos tipos:

- Colusiva, que implica la división de ganancias de transacciones ilícitas entre agentes públicos y privados.
- Coercitiva, que implica el pago de sobornos para obtener privilegios.

La corrupción en el transporte de E-waste puede incluir sobornos, ciberdelincuencia, falsificación de documentos, robo de identidad y uso de intimidación y violencia. La corrupción a menudo permite a los grupos criminales organizados (OCGs) aprovechar intermediarios y expertos locales en logística. Además, la corrupción puede convertir a ciertos países en centros intermediarios de exportación de e-waste, como sucedió en Italia debido a la emisión de certificados falsos (Geeraerts, Illes y Schweizer, 2015, pp.34-35). Tanto en países exportadores como importadores, la corrupción se ve facilitada por la presencia de instituciones débiles, mala gobernanza, aduanas mal equipadas y otras limitaciones, lo que permite que las prácticas corruptas prosperen. Para combatir la corrupción, se ha propuesto el uso de tecnología, como la automatización de procesos aduaneros, aunque esto también puede ser aprovechado por los criminales. La liberalización del comercio puede reducir la corrupción colusiva, pero a menudo resulta en una disminución de las ganancias ilegales.

Gráfico 2. Forma de actuación de los grupos de crimen organizado medioambiental.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de Legal analysis of international instruments on organised crime in the perspective of fighting environmental crime y EU Organised Crime Threat Assessment, European Police Office (2023).

En 2010, el Consejo de la Ciudad de Plymouth fue multado con casi £12.000 por vender monitores de televisión y otros residuos electrónicos potencialmente dañinos a recicladores no autorizados (Lee, 2010).

Otro problema, al que se enfrenta este tipo de actividades es que los teóricos no se ponen de acuerdo en la categorización del grupo. Por un lado, la mayoría de los autores piensan que son individuos o grupos pequeños, informales y laxamente organizados en los envíos ilegales de residuos electrónicos en lugar de grupos de crimen organizado (CWIT, 2014). Sin embargo, por otro lado, hay una minoría de expertos que han teorizado sobre estas cuestiones argumentando que incluso esos grupos con estructuras laxas podrían ajustarse a la definición de grupos de crimen organizado de la Convención de Palermo, si el delito se considera grave en los países de que se trate.

Apoyando las ideas anteriores, el grupo de investigación independiente Global Initiative Against Transnational Organized Crime ha destacado cómo los desechos plásticos de los países ricos, incluidos los Estados Unidos, se envían ilegalmente a naciones más, sus investigaciones son basadas en investigaciones anteriores de Interpol y mapean la compleja red de corredores, intermediarios, empresas de reciclaje legítimas y grupos de crimen organizado que facilitan el movimiento de millones de toneladas de desechos plásticos desde países como los Estados Unidos, Europa y Australia hacia el sudeste asiático y África (Comolli, 2021).

Este grupo de investigación encuentra una serie de problemas relativos a los exportadores de desechos plásticos pues estos suelen eludir regulaciones internacionales, las tácticas empleadas son la creación de sociedad pantalla o empresas fantasma, la creación de rutas complicadas y etiquetado incorrecto de la carga. A esto se le añade, que la falta de seguimiento técnico y recursos para rastrear la procedencia de estos desechos dificulta que los países receptores los devuelvan.

De acuerdo con un informe realizado por el Tribunal de Cuentas Europeo, hay algunos Estados que no poseen planes de inspección como son Hungría, Italia, Luxemburgo o Portugal, mientras que otros tienen planes para la recolección o tratamiento, como Bélgica o Rumanía.

Con frecuencia, los envíos ilegales de RAEE se originan en la incorrecta clasificación de estos dispositivos como equipos usados, presentándolos como transacciones comerciales regulares para eludir los requisitos legales. La Directiva de RAEE establece directrices para discernir entre equipos usados y residuos electrónicos, complementadas por la orientación de la Unión Europea. Un experimento llevado a cabo por la Organización de Acción de Basilea (BAN), una organización no gubernamental (ONG), ha arrojado luz sobre los destinos de los RAEE. Durante el período de abril de 2017 a septiembre de 2017, BAN colocó en secreto rastreadores GPS en 314 unidades de equipos eléctricos y electrónicos usados en puntos de recogida de RAEE en diez Estados miembros de la UE. De estas unidades rastreadas, 303 permanecieron en la UE, mientras que 11 terminaron en siete

países y territorios que no forman parte de la OCDE, incluyendo a Ghana, Hong Kong, Nigeria, Pakistán, Tanzania, Tailandia y Ucrania (2021, pp. 26-30).

El Reglamento de Envíos de Residuos de la Unión Europea clasifica los desechos en dos categorías:

- “Listado verde”. Implica requisitos de envío menos rigurosos, y “listado ámbar,” que impone requisitos más estrictos.
- Por lo general, los RAEE sin tratar, que suelen ser peligrosos, caen en la categoría “listado ámbar”.

Un examen conjunto sobre el cumplimiento del Reglamento de Envíos de Residuos, llevado a cabo por las Instituciones Supremas de Control (ISC) de siete Estados miembros, junto con Noruega, reveló que con frecuencia se efectuaban importaciones y exportaciones de residuos peligrosos (que abarcan la mayoría de los tipos de RAEE) etiquetándolos como “mercancías” o “residuos del listado verde” con el fin de evitar los procedimientos más rigurosos y las prohibiciones asociadas a los “residuos del listado ámbar”. A partir de marzo de 2021, la Comisión Europea se encontraba en pleno proceso de revisión del Reglamento de Envíos de Residuos.

En lo que respecta a la lucha contra el tráfico ilegal de residuos, la OMA ha organizado las operaciones DEMETER desde 2009, en las que las aduanas y otras autoridades colaboran para hacer cumplir los requisitos de comercio definidos por tratados internacionales, incluidos aquellos relacionados con los residuos. En 2020, la Operación DEMETER VI reunió a 73 autoridades aduaneras y diversas entidades, como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Agencia de Cooperación en Materia de Aplicación de la Ley de la Unión Europea (Europol), lo que resultó en 131 incautaciones. La mayoría de las incautaciones se referían a residuos metálicos, pero también incluían RAEE. En la UE, la mayoría de las incautaciones ocurrieron en Bélgica, Polonia y Dinamarca. Operaciones DEMETER anteriores también han resultado en la confiscación de RAEE peligrosos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021, p. 30).

Así las cosas, en junio de 2020, las autoridades españolas, con la colaboración de las autoridades italianas y Europol, desarticularon una organización criminal que se dedicaba a enviar ilegalmente residuos peligrosos, incluyendo Equipos Eléctricos y Electrónicos en Desuso (RAEE), desde las Islas Canarias. Este grupo deliberadamente clasificaba los RAEE como productos de segunda mano y los enviaba a compradores en África, sumando un total de más de 750,000 kg de RAEE en los años 2018 y 2019 (Ministerio del Interior, 2023).

4. ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA: REFLEXIONES FINALES

El contexto internacional en torno al manejo de desechos peligrosos ha experimentado cambios significativos a lo largo de las últimas décadas, siendo el Convenio de Basilea un pilar fundamental en esta evolución. En este apartado, exploraremos la actualidad y

perspectivas futuras relacionadas con el Convenio de Basilea, centrándonos en el derecho a reparar, la posición de España en este marco legal y la relevancia de la economía circular hacia el año 2050.

El derecho a reparar se ha erigido como un principio clave en la gestión sostenible de los desechos, buscando no solo mitigar la generación de residuos, sino también promover un cambio de paradigma en la producción y consumo. En este sentido, la legislación de la Unión Europea ha tomado medidas significativas para respaldar este derecho, reconociendo la importancia de extender la vida útil de productos y reducir la dependencia de la sociedad respecto a la constante adquisición de bienes.

La Directiva 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad del Convenio de Basilea, sienta las bases para abordar el transporte transfronterizo de residuos peligrosos, pero también abarca aspectos relacionados con la gestión y tratamiento de estos desechos. Este enfoque holístico refleja el reconocimiento de la Unión Europea de la necesidad de integrar prácticas sostenibles en todas las etapas de la vida de un producto, desde su fabricación hasta su eventual disposición.

Además, el Parlamento Europeo ha destacado la importancia del derecho a reparar en la lucha contra la obsolescencia programada y la generación innecesaria de residuos electrónicos. En un informe reciente, el Parlamento subraya la necesidad de medidas más ambiciosas para garantizar que los consumidores tengan acceso a información sobre la reparabilidad de los productos, así como piezas de repuesto y manuales para facilitar la reparación. Este enfoque proactivo no solo protege el medio ambiente, sino que también fomenta la creación de empleo en el sector de reparación y refuerza la economía circular. España, como miembro de la Unión Europea, ha desempeñado un papel activo en la implementación y seguimiento de las disposiciones establecidas en el Convenio de Basilea. El compromiso de España con la gestión sostenible de los desechos peligrosos se refleja en su adhesión a las directrices y regulaciones emanadas de la Unión Europea, así como en su participación en acuerdos internacionales.

La ratificación del Convenio de Basilea por parte de España ha sentado las bases para la armonización de las políticas nacionales con los estándares internacionales en el manejo de desechos peligrosos. A través de la transposición de directivas de la Unión Europea, como la Directiva 93/98/CEE, España ha fortalecido su marco legal interno para abordar eficazmente los desafíos asociados con el transporte transfronterizo y la eliminación de residuos peligrosos.

Es relevante destacar que España ha demostrado un compromiso continuo con la mejora de sus prácticas ambientales y la promoción de la economía circular. La adopción de medidas para fomentar el reciclaje, la reducción de residuos y la promoción de prácticas sostenibles en diversas industrias son evidencia de la contribución activa de España al cumplimiento de los objetivos establecidos por el Convenio de Basilea.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de los avances significativos, persisten desafíos en la implementación efectiva de las disposiciones del Convenio a nivel nacional. La coordinación entre las autoridades competentes, la promoción de la conciencia pública y la mejora de las capacidades técnicas son áreas que requieren una atención continua para garantizar un manejo integral y sostenible de los desechos peligrosos en España.

Un ejemplo de conciencia pública, podemos encontrarlo atravesando el océano pues en iniciativas como la Campaña Posconsumo: Chatarra Electrónica de Colombia, se ha diseñado un plan para sensibilizar al público sobre el uso responsable de la chatarra electrónica y la protección de los recursos naturales, tal como lo establece la Ley 1672 de 2013, que pretende

“obliga a los fabricantes e importadores de ciertos productos de consumo masivo, a organizar, desarrollar y financiar la gestión integral de los residuos derivados de sus productos, una vez el consumidor final los desecha o descarta”. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.)

Con todo ello, la economía circular se ha posicionado como una estrategia clave para abordar los desafíos ambientales y económicos asociados con la gestión de desechos. La Unión Europea, en su *Circular Economy Action Plan*, establece una visión ambiciosa hacia el año 2050, donde la economía circular se convierta en la norma, promoviendo la sostenibilidad, la eficiencia de recursos y la reducción significativa de residuos.

Este enfoque visionario se alinea estrechamente con los principios fundamentales del Convenio de Basilea al buscar minimizar la generación de desechos y promover la gestión sostenible de los recursos. La integración de la economía circular en la agenda europea refleja un reconocimiento claro de la necesidad de repensar los modelos tradicionales de producción y consumo.

Este Plan europeo establece una serie de medidas clave, que incluyen la revisión y fortalecimiento de la legislación existente, la promoción de prácticas sostenibles en sectores clave como la electrónica y la construcción, y el impulso de la investigación e innovación en tecnologías y procesos que respalden la economía circular. Estas acciones buscan no solo abordar la gestión de residuos, sino también fomentar la reutilización, reparación y reciclaje como componentes fundamentales de la economía circular.

A pesar de los esfuerzos regulatorios, existen lagunas y desafíos significativos en la gestión fiscal de la chatarra electrónica. Uno de los principales problemas es el comercio transfronterizo de RAEE, que a menudo escapa a la fiscalización adecuada. Desde Europa es una cuestión crítica que afecta tanto al medio ambiente como a la economía global. Este comercio ilícito implica el envío de equipos electrónicos desechados a países con estándares ambientales más bajos, donde la infraestructura para gestionar estos residuos de manera segura y sostenible es insuficiente.

Como consecuencia, podemos encontrar que (i) los RAEE a menudo terminan en vertederos no controlados, se desmantelan de manera peligrosa o liberan sustancias tóxicas

en el suelo y el agua, lo que representa una grave amenaza para la salud humana y el ecosistema y (ii) al evadir los procedimientos legales y las tasas de reciclaje, las empresas involucradas en este comercio ilícito no pagan los impuestos y aranceles correspondientes, lo que priva a los gobiernos de ingresos fiscales y distorsiona la competencia en el mercado. Esto coloca a las empresas que cumplen con las regulaciones en una desventaja injusta.

Con ello, es indispensable poder aumentar la conciencia pública sobre la relevancia que tiene el reciclaje y la correcta eliminación de dispositivos electrónicos. Además, se requiere una colaboración activa entre gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para abordar este problema de manera integral.

Otra laguna importante es la complejidad del sistema tributario aplicable a los RAEE. Las pequeñas y medianas empresas (pymes), que constituyen una parte significativa del sector de reciclaje de chatarra electrónica, a menudo enfrentan dificultades para cumplir con las obligaciones fiscales debido a la falta de recursos y conocimientos técnicos. La multiplicidad de regímenes fiscales aplicables, incluyendo las exenciones y deducciones posibles, complica la tributación, especialmente en un mercado tan dinámico como el de la chatarra electrónica, donde las transacciones pueden ser difíciles de rastrear y auditar.

La importancia de abordar estos desafíos se refleja también en iniciativas, pues este tipo de campañas son muy relevantes en un contexto donde el impacto ambiental de la chatarra electrónica sigue siendo una preocupación creciente. Es posible argüir que la falta de conciencia activa y consciente sobre el reciclaje de dispositivos electrónicos plantea un riesgo significativo.

Una propuesta que podría ser viable en este aspecto es la educación en estas materias, en particular, pues ofrece un medio efectivo para involucrar a la población en la gestión adecuada de sus residuos electrónicos y que puedan sentirse parte de esa mejora, como por ejemplo, a través de programas que se llevan a cabo en centros educativos y otras organizaciones locales, se puede educar al público sobre los peligros del manejo inadecuado de RAEE y los beneficios del reciclaje.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación juegan un papel crucial al amplificar estos mensajes y extender su alcance a un público más amplio. A través de campañas mediáticas bien dirigidas, se puede no solo informar a la sociedad sobre las consecuencias ambientales del mal manejo de RAEE, sino también inspirar acciones concretas hacia el reciclaje responsable.

Mirando hacia el futuro, las tecnologías avanzadas, están transformando la manera en que se gestionan los residuos electrónicos, permitiendo una mayor recuperación de materiales valiosos y reduciendo la necesidad de recurrir a recursos vírgenes. Empero a su desarrollo, el reciclaje es solo una pieza de tantas piezas, por tanto, la verdadera transformación hacia un modelo de economía circular en la electrónica requiere una colaboración estrecha entre diversos actores: fabricantes, consumidores y legisladores.

Para lograr una transformación efectiva, debe entenderse como fundamental implementar programas de responsabilidad extendida del productor, para incentivar el diseño ecológico y fomentar una cultura de reutilización y reparación. Al hacerlo, no solo se reducirá el impacto ambiental de los residuos electrónicos, sino que también se fortalecerá un sector electrónico más sostenible y resiliente, capaz de enfrentar los desafíos ambientales futuros.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA TRIBUTARIA (2023). Guía Práctica del IVA. Madrid: Agencia Estatal de Administración Tributaria.

ANÓNIMO. *Los residuos electrónicos en la Unión Europea: datos y acciones*. Revista técnica de medio ambiente.

BANCO MUNDIAL. State and trends of carbon pricing 2022. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2022.

BRAÑA PINO, F.J. Cuarta revolución industrial, automatización y digitalización: una visión desde la periferia de la Unión Europea en tiempos de pandemia. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2019.

COMOLLI, V. PLASTIC FOR PROFIT. Tracing illicit plastic waste flows, supply chains and actors. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021.

CWIT. Countering WEEE illegal trade project workshop, 16 & 17 October 2014, Lyon, France, 2014.

EFE. Las subvenciones a los combustibles fósiles casi se duplicaron en 2021. El Público, 2022.

EUROPEAN COMMISSION. (2021). VAT rules for e-commerce. Brussels: European Commission.

EUROPOL. OCTA 2011. EU Organised Crime Threat Assessment, European Police Office, 2011.

FAJARDO, T. Legal analysis of international instruments on organised crime in the perspective of fighting environmental crime. FP7 Research project "European Union Action to Fight Environmental Crime" (EFFACE). University of Granada, 2014.

GEERAERTS, K., ILLES, A. y SCHWEIZER, J.P. Illegal shipment of e-waste from the EU. European Union Action to Fight Environmental Crime, 2015.

GRASO, A. ¿Qué hacer con los residuos electrónicos? El País, 2023.

LEE, M. Criminal gangs cash in on thriving illegal e-waste trade. The Ecologist, 2010.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Desarticulada organización criminal dedicada al tráfico internacional de residuos peligrosos a países africanos desde la isla de Gran Canaria, s.f.

OECD. Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading. OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, 2021.

ROTHE, D. L. Global E-waste trade: The need for formal regulation and accountability beyond the organization. *Criminology & Public Policy*, 2010.

SECRETARIAT OF THE BASEL CONVENTION. (2020). Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal. Geneva: UNEP. Recuperado de <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>

SNIDER, L. Framing e-waste regulation: The obfuscating role of power. *Criminology & Public Policy*, 2010.

UNITAR. National E-waste Monitor 2023. Kazakhstan, 2023.

VEGA, O.A. Efectos colaterales de la obsolescencia tecnológica. *Revista Facultad de Ingeniería*, 2012.

Capítulo X. LA INCIDENCIA DE LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL DERECHO A LA SALUD: PROCESOS JUDICIALES DE PROTECCIÓN

Vanesa Sánchez Ballesteros

Profesora de Derecho Procesal de la Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

La importancia de cuidar el medio ambiente no es una cuestión baladí, pues su incidencia en la salud de los ciudadanos es ineludible. Un medio ambiente sano es crucial para garantizar una vida saludable, tanto física como psíquica y propiciar el bienestar de todos. Sin embargo, el progreso, impulsado por el consumismo, la incesante búsqueda de la sociedad del bienestar y una multitud de intereses económicos, a menudo pone en peligro la protección del medio ambiente, nuestros recursos naturales y nuestro entorno.

Este trabajo de investigación se centra en la incidencia de la contaminación visual en la salud de los ciudadanos y en la necesidad de preservar el medio ambiente desde múltiples ámbitos, afectando directamente el derecho a la salud recogido en numerosos textos jurídicos, tanto internacionales como nacionales.

Un ejemplo concreto que se analizará en este trabajo es la incidencia de los invernaderos en la provincia de Almería, conocida por su vasto "mar de plástico" que cubre gran parte de su territorio. Estos invernaderos son esenciales para la producción agrícola, pero también tienen un impacto visual considerable en el paisaje. La expansión de estas estructuras ha transformado radicalmente el entorno natural, generando preocupaciones sobre la contaminación visual, sus efectos en la salud y el bienestar de los habitantes. En consecuencia, este trabajo de investigación tiene como objetivo la puesta en valor del respeto al paisaje por su incidencia directa al derecho a la salud y por ende, la consecución de soluciones que permitan mantener una actividad económica vital para el territorio, especialmente en el caso de los invernaderos de Almería, minimizando su impacto visual y protegiendo el derecho a la salud de todos.

2. EL DERECHO A LA SALUD

2.1. Orígenes del reconocimiento del Derecho a la Salud

El instinto de conservación de la especie ha llevado a la humanidad a reconocer su vulnerabilidad ante el entorno, desarrollando la necesidad de buscar medios de protección y seguridad, tanto individual como colectivamente. Aristóteles ya intentaba encontrar esta protección en la comunidad política para prevenir riesgos futuros (Rus Rufino, 2007, pp. 175-204).

A lo largo de la historia, las comunidades políticas han evolucionado para instaurar el bien común y la supervivencia mediante principios como la justicia y el orden, sin embargo, siempre han estado influenciadas por las realidades sociales y económicas, enfrentando obstáculos políticos y sustentadas en dos factores antagónicos: el derecho de propiedad y las desigualdades sociales (Sotelo, 2010, p. 23). El hombre evoluciona y pasa de la lucha por la supervivencia instintiva hacia una conciencia que impulsa la indagación de medios para satisfacer necesidades colectivas, utilizando conocimientos científicos, tecnológicos y recursos para obtener protección.

En épocas antiguas, diversas civilizaciones como la egipcia, israelí, griega y romana mostraron iniciativas para proteger al hombre. Y ya en el antiguo Egipto se implementaron medidas contra la hambruna, mientras que en Israel se establecía un sistema de protección para viudas y huérfanos. En Grecia y Roma se conocían seguros para entierros dignos y más tarde, en la época medieval, se reconocía la importancia de la protección para embarazadas. En España, las Cofradías Generales de eclesiásticos o gremiales, pues no se tiene certeza de sus inicios (Rodríguez Toledo, 2013), evolucionaron hacia Hermandades de Socorro, representando un primitivo sistema de previsión social para enfrentar la pobreza y la miseria del Antiguo Régimen (Franco Rubio, 1995, pp. 179-199).

En el pasado, la protección a la salud estaba limitada a enfrentar desastres o catástrofes que amenazaban a la sociedad, como crisis agrarias, falta de abastecimiento alimentario, epidemias y guerras. Fuera de estos casos, la caridad y los recursos privados, dependiendo de la capacidad económica, corregían la falta de protección. Sin embargo, con el tiempo, la falta de protección a la salud empezó a considerarse un problema social y de orden público, vinculado a la dignidad humana y el derecho a la felicidad. Este cambio se dio durante la época liberal, donde intelectuales como John Locke cuestionaron las tradiciones de los viejos regímenes, destacando la importancia de los derechos del hombre, como la libertad y la igualdad, proclamados posteriormente en la Revolución Francesa, marcando un nuevo rumbo en la historia.

Como resultado de la evolución histórica en la necesidad de proteger la salud, se originaba el Estado Liberal europeo con un nuevo enfoque hacia situaciones específicas que afectaban a toda la población. Sin embargo, el acceso a la protección de la salud aún dependía

de la capacidad económica individual, obteniéndose de manera privada. La beneficencia comenzaba a ayudar a los ciudadanos sin recursos en situaciones concretas, financiada tanto por el Estado como por fuentes privadas. Por otro lado, las condiciones insalubres generales de la población provocaron que la salud se convirtiera en un problema social (Lema, 2010, pp. 21-70).

El primer sistema de protección a la salud apareció en Alemania en el siglo XIX cuando se empezó a aplicar un sistema llamado Bismark (OIT, 2009, p. 22), es el primer paso del concepto de “seguridad social”. Este nuevo sistema de protección se extendió como modelo por todo el Centro de Europa consistiendo en la atención sanitaria de los ciudadanos a través de organizaciones privadas sufragadas por cuotas de los trabajadores a las empresas que gestionan los servicios médicos.

Sin embargo, el modelo que ha ido emergiendo en España por su adaptación al Estado de Bienestar es el modelo inglés Beveridge (Vera, 2018), denominado así por el informe de 1942 en el que se basa. Este informe surgió como respuesta a las posiciones antagónicas entre economía y colectivismo del Estado Liberal, dando lugar a un Estado social con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los trabajadores y reducir la desigualdad en una sociedad en pleno desarrollo económico. Así, el concepto de bienestar se orientó contra la pobreza, asegurando unos estándares mínimos de dignidad para vivir. La gestión de este modelo, regulado por impuestos, es llevada a cabo por el Estado, a diferencia del modelo anterior. De esta forma, se ofrece una protección universal para todos, mientras que posibilita a aquellos que quieran o puedan acceder a servicios sanitarios privados lo hagan, sin dejar de pagar los públicos. En consecuencia, en España, la protección a la salud fue evolucionando con la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908 durante el reinado de Alfonso XIII, con el objetivo inicial de asegurar el futuro de los obreros mediante un seguro voluntario de jubilación. Con el tiempo, el Instituto fue ampliando sus funciones, incorporando el seguro de maternidad en 1923 y el de accidentes de trabajo en 1942, entre otros (Baca, 2013, pp. 9-21).

El modelo, “Beveridge” fue adoptado inicialmente por los países nórdicos europeos y, posteriormente, se extendió en las décadas de 1970 y 1980 hacia el sur de Europa, incluyendo a países como Portugal, Grecia y España. En nuestro país, este modelo se implementó con algunas variaciones, partiendo de la universalización del derecho a la asistencia sanitaria. Por primera vez, se materializó la protección a la salud de forma universal desde lo público, dando inicio al nuevo concepto de “Estado de Bienestar”. Este concepto se presenta como una entidad pública y económica cuyo objetivo es la protección de todos los ciudadanos, sustentado por el principio de la distribución de la riqueza (López, 2020, p. 91), ante la perentoria necesidad de recaudar impuestos para este concepto, entre otros. Se ha de resaltar que este informe introduce una cuestión de gran relevancia al Estado de Bienestar, pues en su sexto punto planteaba como cuestión fundamental, la protección de las personas que han superado la edad de trabajar, es decir, a los jubilados. En este precepto

reconoce un régimen de pensiones y cobertura de tratamiento médico general, rehabilitación y gastos suntuarios.

A día de hoy, y habiendo superado los mínimos históricos de protección a la salud, la sociedad enfrenta nuevos desafíos que inciden directamente en la calidad de vida. Estos desafíos están estrechamente relacionados con la protección del medio ambiente, destacando diversas formas de contaminación que afectan a nuestro bienestar. Uno de los tipos de contaminación que ha cobrado relevancia en los últimos años es la visual, el foco central de este trabajo de investigación. Se conceptualiza, según la doctrina (Pérez, 2018, 45-60) como la alteración y degradación del entorno visual natural y urbano debido a la presencia de elementos intrusivos como anuncios publicitarios excesivos, infraestructuras desordenadas, basura, y edificaciones incongruentes con el paisaje. Este tipo de contaminación no solo afecta la estética de un lugar, sino que también tiene repercusiones psicológicas y físicas en las personas (González, 2020, 112-128).

Diversos estudios han demostrado que un entorno visualmente contaminado puede generar estrés, ansiedad, y una sensación general de malestar. La exposición continua a paisajes desordenados y visualmente sobrecargados puede disminuir la calidad de vida, afectando tanto la salud mental como la física de los individuos. La contaminación visual también puede interferir con la capacidad de las personas para relajarse y disfrutar de su entorno, afectando negativamente su bienestar general (Sütterlin, Brunner, & Siegrist, 2011, pp. 8137-8152). En las ciudades modernas, donde la densidad de población y la actividad comercial son altas, la contaminación visual es un problema creciente, por lo que autoridades y urbanistas están comenzando a reconocer la importancia de abordar este problema mediante políticas y regulaciones que promuevan un entorno visual más limpio y armonioso. Esto incluye la limitación del tamaño y la cantidad de anuncios publicitarios, la promoción de un diseño urbano más coherente y estéticamente agradable, y la implementación de espacios verdes que proporcionen alivio visual y mejoren el paisaje urbano (UOC, 2024). Es por ello que se demanda desde los agentes sociales una respuesta integral que combine la regulación gubernamental con la participación activa de la comunidad. La educación y la concienciación sobre los efectos negativos de la contaminación visual son cruciales para fomentar una cultura de respeto y cuidado por el entorno visual. Consecuentemente, mientras la sociedad ha avanzado significativamente en la protección de la salud básica como se adelantaba al comienzo de este trabajo, ahora enfrenta el desafío de mejorar la calidad de vida abordando problemas ambientales como la contaminación visual. Este trabajo de investigación tiene como objetivo primordial analizar las causas, efectos, y posibles soluciones para crear un entorno más saludable y agradable para todos.

En conclusión, la creación de un modelo completo y complejo de protección a la salud es el resultado de la evolución y actualización de las necesidades del hombre en su realidad imperante, con el objeto de paliar sus necesidades de salud y, por ende, la generación de una ideología progresista global en la que la actuación de todos en corresponsabilidad,

contribuyan a paliar situaciones de necesidad que afecten a la salud, independientemente si es salud física o psíquica.

2.2. El derecho a la Salud en el contexto internacional

Vistos los antecedentes sobre la necesidad de protección a la salud y su evolución hasta nuestros días, hemos de iniciar por ello un recorrido jurídico sobre los textos internacionales más relevantes que han fomentado la regulación del derecho a la salud como un derecho subjetivo por ser inexcusable tal reconocimiento para que tenga efectos vinculantes en la sociedad.

El derecho a la salud empieza a tener visibilidad como tal en diferentes textos constitucionales a principios del siglo XIX, así lo vemos en la de México de 1917 y la Constitución de Weimar en Alemania de 1919. Posteriormente tras la Segunda Guerra Mundial, con lo que se conoce como “la segunda generación de derechos”. Es por lo que el concepto de protección a la salud comienza ganando protagonismo debido a la gran repercusión nociva de la guerra tanto a nivel físico como psicológico de los supervivientes. Ya en las declaraciones de la Organización de Naciones Unidas de 1946 se recoge, creándose la Organización Mundial de la Salud en 1948 como instrumento de promoción y protección a la salud a nivel mundial. En la Declaración de los Derechos Humanos, en su artículo 25 establece el derecho de la persona a un nivel de vida adecuado, definiendo la salud y el bienestar. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, también lo recoge en su artículo 12, diferenciando el derecho a la salud tanto física como mental. Como primer inciso sobre la protección del medio ambiente y su incidencia en la salud, lo podemos encontrar en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1946), donde establece en su preámbulo que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente por la ausencia de afecciones o enfermedades, pues reconoce la importancia de un medio ambiente adecuado para la salud.

Pero el primer texto internacional que recoge el derecho a la salud a través de un medio ambiente adecuado es la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972. Esta declaración fue adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo (Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 1972), Suecia. En su principio 1 recogía expresamente: *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.”* Este principio reconoce explícitamente la interconexión entre el derecho a la salud y la necesidad de un medio ambiente adecuado, sentando las bases para futuras políticas y tratados internacionales en este sentido. A pesar de su naturaleza no vinculante, se convirtió en una declaración con una gran fuerza moral y una norma de derecho consuetudinario internacional (Gunter, 2012).

En 1972, el Consejo Europeo celebrado en París declaró la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente que acompañara las políticas económicas y pidiendo un programa de acción para conservar y mejorar el medio ambiente y luchar contra la contaminación y efectos nocivos (Fichas Técnicas de la Unión Europea, 2024).

Más tarde, se dicta Acta Única Europea (AUE), firmada en 1986 donde se introducía un nuevo título sobre medio ambiente, constituyendo la primera base jurídica para una política común en materia de medio ambiente, basándose en los objetivos principales de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales ([Fichas temáticas sobre la Unión Europea](#)).

Así mismo, el principio de relacionar el derecho a la salud con un medio ambiente adecuado ha sido recogido en varios documentos internacionales. Lo podemos encontrar en el Protocolo de San Salvador de 1988, protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluye disposiciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y específicamente reconoce el derecho a la salud en relación con el medio ambiente en su artículo 11, cuando establece que *“toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios básicos de salud pública”*; Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de la Tierra de Río. La Declaración de Río refuerza la idea de que la protección del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, estableciendo en su principio 1 *“que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*; En la Agenda 21 de 1992, resultado de la Cumbre de la Tierra de Río, se traza un plan de acción integral que reconoce la interrelación entre el medio ambiente y la salud. Incluye directrices para promover el desarrollo sostenible y proteger la salud humana mediante la gestión adecuada del medio ambiente; Así mismo, en la Convención de Aarhus de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, conocida como la Convención de Aarhus, reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente adecuado para su salud y bienestar; en la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible 2002, adoptada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se refuerza el vínculo entre el desarrollo sostenible, la salud humana y la protección del medio ambiente; el Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, promovido por el Consejo de Europa, tiene como objetivo principal promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos considerados como un patrimonio común y garantizar su preservación y mantenimiento. En él se establece el reconocimiento jurídico del paisaje como un componente esencial del entorno humano, una expresión de la diversidad cultural y natural compartida, y una base de la identidad local. A través de este instrumento, los Estados Firmantes se comprometen a definir y aplicar políticas de paisaje específicas a nivel nacional, regional y local. Es por ello que España está obligada ya que lo ratificó el 26 de noviembre de 2007 y entró en vigor el 1 de marzo de 2008.

Con la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que contiene los ODS es la Resolución A/RES/70/1 de 25 de septiembre de 2015, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", se marcan una serie de objetivos que tienen una relación directa entre la salud y medio ambiente en los ODS. Con el ODS 3, Salud y Bienestar: este objetivo busca garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Dentro de sus metas, se incluyen acciones que abordan la contaminación del aire, del agua y del suelo, que tienen un impacto directo en la salud humana. ODS 6, Agua Limpia y Saneamiento: este objetivo subraya la importancia de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. La contaminación del agua afecta gravemente la salud pública, y la gestión adecuada de los recursos hídricos es esencial para prevenir enfermedades relacionadas con el agua. ODS 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles: con este objetivo se centra en hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Las metas incluyen la reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y otros tipos de residuos. ODS 13, Acción por el Clima: este objetivo aborda la necesidad de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos. Los cambios climáticos extremos y la degradación ambiental afectan la salud humana, aumentando la incidencia de enfermedades y la mortalidad. Estos objetivos y sus respectivas metas reconocen la interdependencia entre la salud humana y un medio ambiente saludable. Sin embargo, no introduce ninguno que afecte directamente a la contaminación visual expresamente.

Posteriormente, podemos encontrar la Estrategia de Salud para África 2016-2030 de la Unión Africana: Esta estrategia destaca cómo la mejora de los resultados de salud está vinculada a prácticas ambientales sostenibles. Hace hincapié en la necesidad de políticas integradas de salud y medio ambiente para abordar problemas como la contaminación del aire y del agua que afectan directamente a la salud (African Union Commission); el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Agenda 2030: El PNUMA ha sido fundamental en la promoción de la dimensión ambiental de los ODS. Su trabajo subraya la necesidad de una gestión ambiental sostenible para apoyar los objetivos globales de salud, destacando que un entorno saludable es esencial para el bienestar humano (UNEP - UN Environment Programme).

No obstante, entrando en materia más específica sobre la contaminación visual, aquí podemos comprobar que la contaminación visual es un aspecto menos abordado en los tratados internacionales en comparación con la contaminación del aire, el agua o el suelo. Sin embargo, algunos documentos y acuerdos internacionales contienen disposiciones que indirectamente pueden estar relacionadas con la reducción de la contaminación visual o que pueden aplicarse para abordar sus efectos. Así en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, si bien este tratado se centra principalmente en la protección de sitios naturales y culturales de importancia mundial, puede contribuir a la preservación de paisajes y vistas que pueden verse afectados por la

contaminación visual; en las Directrices de la UNESCO sobre Paisajes Culturales de 1992, aunque no es un tratado en sí mismo, este documento ofrece pautas para la conservación y gestión de paisajes culturales, gestionando de forma indirecta la contaminación visual tanto en entornos naturales como construidos; en las Directrices de Planificación del Uso del Suelo de las Naciones Unidas de 1999, se plantean unas recomendaciones para la planificación y gestión del uso del suelo, incluida la consideración de aspectos visuales en el diseño de entornos urbanos y rurales; y por último, en la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 2003 complementa el anterior documento, enfatizando la importancia de la conservación y la gestión sostenible de los paisajes culturales y naturales, lo que podría incluir la atención a la contaminación visual en áreas de interés patrimonial.

Como puede comprobarse, a nivel internacional hay mucho trabajo por hacer, puesto que las incidencias legislativas en materia de contaminación visual y muy a pesar de la prolija normalización de la protección al medio ambiente, es un enfoque que se encuentra aún en vías de desarrollo, aún siendo de gran importancia. No obstante, se aborda indirectamente a través de la protección del paisaje y entornos visuales significativos para contribuir a mitigar la contaminación visual y, por ende, el bienestar de todos los ciudadanos y su derecho a la salud a través de la estética del entorno.

2.3. Protección del Derecho a la Salud y el medio ambiente en el espacio europeo

La creación de la Unión Europea fue el resultado de un largo proceso histórico, con el objetivo inicial de consolidar un mercado común. Sin embargo, su evolución ha propiciado desarrollar diversas estrategias entre los Estados miembros a través de los Tratados, transformando el espacio europeo gracias a objetivos que van más allá de lo económico, abarcando también aspectos políticos y sociales para integrar a todos los ciudadanos de manera equitativa.

En este contexto, el principio de protección a la salud se introduce por primera vez en el Tratado de Maastricht de 1992, en sus artículos 129 y 129A, atribuyendo a la Unión Europea competencias en materia de salud pública de manera armonizada. Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997, en sus artículos 3 y 152, reforzó aún más la competencia comunitaria en salud pública, involucrando a todas las fuerzas políticas en este cometido.

Posteriormente, el concepto de salud pública fue incluido en la fallida Constitución Europea y posteriormente recogido en el Tratado de Lisboa, reconociendo la salud como un objetivo específico, considerando su impacto directo en el crecimiento económico. Este enfoque ha abierto una nueva perspectiva necesaria para el reconocimiento y la protección de la salud en el ámbito europeo, subrayando su importancia como un pilar fundamental, no solo para el bienestar de los ciudadanos, sino también para el desarrollo económico (Del Llano, 2021) y social de la Unión Europea (Guimarães, y Freire, 2007).

El compromiso de la UE con el medio ambiente también ha sido una prioridad creciente, ya que se ha integrado en las políticas de la Unión a través de varios tratados y legislaciones, reflejando un enfoque holístico que considera el desarrollo sostenible como un pilar esencial para el futuro de Europa. La UE ha adoptado medidas para combatir el cambio climático, promover la biodiversidad y asegurar una gestión sostenible de los recursos naturales. Estas iniciativas no solo buscan proteger el entorno natural, sino también mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos y garantizar un futuro más saludable y sostenible para las próximas generaciones, en definitiva, por su incidencia en la salud de los ciudadanos.

Esta evolución de la Unión Europea ha llevado a la creación de un espacio donde los derechos económicos, políticos, sociales y medioambientales están profundamente interconectados. La protección de la salud y el medio ambiente son ahora objetivos esenciales de la UE, reflejando una visión integrada que busca el bienestar de todos sus ciudadanos y un desarrollo sostenible. Esta evolución subraya la importancia de la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros para enfrentar los desafíos comunes y construir un futuro próspero y equitativo para todos.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, es un documento fundamental que integra consideraciones de salud pública y protección ambiental. Dentro de este tratado, se encuentra el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) donde se establecen bases para políticas que promuevan la salud humana a través de la protección del medio ambiente, en concreto: en el artículo 168 del TFUE, centrado en la protección de la salud humana, añadiendo que la política de la Unión en el ámbito de la salud pública debe complementarse con medidas que tengan como objetivo mejorar la salud pública y prevenir enfermedades. No obstante, también promueve la reducción de riesgos para la salud relacionados con factores ambientales. En el artículo 191 del TFUE se aborda la política ambiental de la UE con objetivos clave que incluyen la protección de la salud humana basándose en los principios de precaución, prevención y corrección de la contaminación en su origen, así como en el principio de "quien contamina paga". Estos principios son esenciales para proteger tanto el medio ambiente como la salud pública. El artículo 192 es la base jurídica medio ambiental pues establece los cauces jurídicos a través de los que se adoptarán las acciones que sean necesarias para la consecución de los objetivos del artículo 193, de armonización competencial entre la UE y los Estados miembros. Será en este punto donde la Comisión vigile su correcta aplicación.

Desde la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 37, se declara que un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad deben integrarse en las políticas de la Unión, no obstante, no menciona explícitamente la contaminación visual, pero proporciona un marco para abordar todos los aspectos del entorno que pueden afectar a la salud y el bienestar de los ciudadanos.

En cuanto a las Estrategias y Directivas de la UE sobre Salud y Medio Ambiente se subraya la importancia de abordar los factores ambientales que afectan a la salud humana,

lo que incluye la contaminación visual como parte de un entorno saludable. También podemos destacar la Directiva sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) donde se exige que se evalúen los impactos visuales de ciertos proyectos de infraestructura y desarrollo, asegurando que se consideren los efectos sobre el paisaje y el bienestar humano.

2.4. La protección a la salud, la contaminación visual y su encaje constitucional

Es el artículo 10, del Título I, de los Derechos y Deberes Fundamentales, de la Constitución Española, el que reconoce el derecho a la dignidad de la persona donde se fundamenta el derecho a la salud desde todos sus ámbitos, heredada de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos Internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. En el artículo 14 se reconoce el derecho a la igualdad a todos los ciudadanos independientemente de su circunstancia personal o social, por lo que la protección a la salud del artículo 43 de la CE deberá de ser entendida sin ningún tipo de discriminación en todos sus ámbitos. Así, el artículo 41 de nuestro texto constitucional asigna la competencia de su protección a los poderes públicos, asumiendo el artículo 43, el derecho a la salud conectado inexcusablemente con el artículo 45, donde establece que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos serán los directamente responsables de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, para que de este modo pueda incidir en la calidad de vida de los ciudadanos teniendo como principio indispensable la solidaridad colectiva. Este derecho de un medio ambiente en calidad, es un derecho que subyace como medio de alcanzar el Estado de Bienestar, coherente con la dignidad de la persona. Ya desde 1995 se entiende el derecho al medio ambiente como un presupuesto indispensable para la consecución de la calidad de vida y, por ende, por la dignidad de la persona, tal y como establecía la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, donde aclaraba literalmente "*cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales*". Por lo que se configura como un derecho real en todas sus vertientes para todos los ciudadanos del Estado español.

En la Constitución Española, los artículos 148 y 149 establecen las competencias exclusivas y compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, delineando así el marco para la descentralización política en diversas materias, incluida la protección del medio ambiente.

El artículo 148 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas la capacidad de gestionar una serie de materias específicas dentro de sus territorios. Entre estas competencias, se incluye la protección del medio ambiente, permitiendo a cada Comunidad Autónoma desarrollar políticas, regulaciones y acciones concretas para salvaguardar su propio entorno natural. Esta descentralización permite una mayor adaptación de las políticas

medioambientales a las características y necesidades específicas de cada región, considerando factores como la geografía, el clima y las actividades económicas predominantes.

Por otro lado, el artículo 149 de la Constitución establece las competencias exclusivas del Estado, así como las competencias compartidas con las Comunidades Autónomas. En el ámbito medioambiental, esto implica que mientras las Comunidades Autónomas tienen autonomía para gestionar y legislar sobre aspectos específicos dentro de sus territorios, el Estado mantiene competencias en áreas que requieren una regulación uniforme en todo el territorio nacional. Ejemplos de estas competencias incluyen la legislación básica sobre protección del medio ambiente y la coordinación de acciones que trascienden los límites de una Comunidad Autónoma, como la gestión de cuencas hidrográficas que abarcan varias regiones.

Asimismo, el artículo 150 permite al Estado transferir o delegar competencias a las Comunidades Autónomas mediante leyes orgánicas, lo que añade un nivel adicional de flexibilidad y cooperación en la gestión medioambiental. Esta colaboración entre los distintos niveles de gobierno es crucial para abordar problemas ambientales que no se limitan a fronteras administrativas, como la contaminación del aire y el cambio climático.

En definitiva, los artículos 148 y 149 de la Constitución Española, junto con el artículo 150, configuran un sistema de competencias que equilibra la autonomía de las Comunidades Autónomas con la necesidad de una coordinación y regulación estatal en materia de protección del medio ambiente. Este equilibrio busca asegurar que tanto las particularidades locales como las políticas nacionales se integren eficazmente para proteger y mejorar el entorno natural en todo el territorio español.

La contaminación visual forma parte de un ataque al medio ambiente y por supuesto, a la dignidad y salud de los ciudadanos. La contaminación visual se refiere a la presencia excesiva o inapropiada de elementos visuales en nuestro entorno y aunque no emite sustancias tóxicas como la contaminación del aire, tiene consecuencias negativas para nuestra salud física y mental. En cuanto a los efectos que produce dicha contaminación visual en la salud estaría en primer lugar el estrés y la ansiedad (Fuentes, 2015, pp.115-126. 2015), debido a la exposición constante a un entorno visualmente caótico, ya que la sobrecarga de información visual dificulta la relajación y afecta a nuestro bienestar emocional (las investigaciones han demostrado que un entorno desordenado y caótico puede aumentar los niveles de cortisol, la hormona del estrés). Del mismo modo, la contaminación visual ejerce una fatiga visual cuando se encuentra con la presencia de elementos visuales no deseados, cansando nuestros ojos, produciendo fatiga y dolores de cabeza, por lo que además puede perturbar nuestra calidad de vida porque incide directamente en nuestro estado de ánimo, nuestra productividad, etc. Así mismo, la contaminación visual puede alterar nuestro nivel de concentración debido a la sensación de desorden y la insatisfacción general con el entorno. Al igual que se utiliza en terapia psicológica hacer deporte y tener contacto con la naturaleza por sus efectos tan beneficiosos, la contaminación visual genera una sensación de caos que perturba psicológicamente nuestro estado de salud, pues la presencia constante de elementos

visuales no deseados puede generar sentimientos de desagrado e irritación, afectando a nuestra salud mental y emocional. Sin duda, la estética del entorno influye en nuestro estado de ánimo y percepción del mundo, y no sólo a nuestra salud mental, sino física pues a nivel de biodiversidad, la contaminación visual afecta a los entornos naturales de forma directa alterando la fauna y flora local (Molina, 2024).

En el sistema jurídico español, la protección del medio ambiente es uno de los aspectos más innovadores y característicos de la Constitución de 1978, ya que nuestro texto constitucional pasa a ser uno de los textos pioneros en esta materia, siendo además uno de los síntomas del creciente interés por la conservación de los recursos naturales que se va consolidando en nuestra sociedad. El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es una de las más ambiciosas aspiraciones del constituyente y pocos principios rectores de la política social y económica requerirán un mayor esfuerzo para su realización, siendo tan relevantes para el bienestar de las generaciones futuras. Bajo el artículo 45 de la Constitución, como ya se adelantaba, subyace el derecho de los ciudadanos a gozar de una calidad de vida que sea coherente con la dignidad de la persona reconocida en el artículo 10 de la Constitución. Además, existen leyes específicas en España que abordan la protección del medio ambiente, como la Ley 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Ley 34/2007, que trata sobre la calidad del aire y la protección de la atmósfera. No podemos olvidar el Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2002-2026, aprobado en 2021 ya que se trata de un plan integral para abordar la relación entre salud y medio ambiente. Su objetivo es reducir el impacto ambiental en la salud y enfrentar los desafíos del cambio climático. Sin duda, la contaminación visual, como ya se adelantaba, produce una incidencia nociva en el estado mental y psicológico de las personas, por lo que el estudio de este plan es inexcusable para este trabajo. El día 24 de noviembre de 2021 se aprobó con el objetivo principal de promover entornos ambientales que mejoren la salud de la población y reduzcan los riesgos asociados a la exposición a factores ambientales, así como afrontar los desafíos del cambio climático. Su ejecución se enmarca en la estrategia de Salud Pública prevista en la Ley de Salud Pública (33/2011), en el artículo 43 de la Constitución y en los compromisos internacionales (ODS, Agenda 2030, UE, OMS, etc.) en materia de salud ambiental.

2.5. Protección a la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado en las Comunidades Autónomas

Como ya hemos podido comprobar, en nuestro texto Constitucional se asigna la protección a la salud como un principio rector de la política social y económica a través tanto de la Seguridad Social como de los Servicios Sociales (artículo 149.17.^a, Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas). Sin embargo, serán las Comunidades Autónomas, a través

del principio de proximidad, las que lleven a cabo las actuaciones pertinentes. En algunos casos, estas competencias serán compartidas y en otros serán directamente asumidas por las Comunidades Autónomas, según establece el artículo 148.21 del referido texto, cuando atribuye como competencia exclusiva a las CCAA la sanidad e higiene. Por ello, podrán asumir las competencias en materia de protección a la salud y, en función de sus Estatutos de Autonomía, la planificación sanitaria, salud pública y la gestión de servicios de salud. Así mismo reconoce la protección al medio ambiente en su apartado 9, íntimamente conectado con la protección a la salud y el objeto de este estudio.

La protección a la salud se materializa gracias al Sistema Nacional de Salud (SNS) a través de un conjunto coordinado de actuaciones de los Servicios de Salud de la Administración del Estado y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas. Estos últimos son los encargados de llevar a cabo las funciones y prestaciones con la corresponsabilidad de todos los poderes públicos.

En Andalucía, la regulación en materia de salud y medio ambiente se encuentra bien establecida en su Estatuto de Autonomía y en diversas leyes específicas. El Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece en su artículo 55 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad y salud pública, así como en la protección del medio ambiente. Este precepto otorga a Andalucía la competencia exclusiva para la organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. También abarca la planificación, coordinación y ejecución de las políticas en materia de salud pública y asistencia sanitaria. No obstante, en materia de medio ambiente, el artículo 57 del Estatuto establece la competencia exclusiva de Andalucía para su protección que incluye la prevención y corrección de la contaminación de suelos, aguas y aire, así como la gestión de residuos y el control de actividades que puedan afectar al medio ambiente, este último presupuesto es el que podríamos encuadrar dentro de la contaminación visual.

La Ley 2/1998, de 15 de junio de Salud de Andalucía, regula el sistema sanitario público de Andalucía, estableciendo los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de salud, la estructura organizativa del sistema sanitario y los principios que rigen la planificación y gestión de los servicios sanitarios. Así mismo, destaca la importancia de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como la participación ciudadana en el sistema sanitario. En materia de medio ambiente, la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres tiene como objetivo la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales en Andalucía. Regula la protección de los hábitats y las especies silvestres, así como la prevención y control de las actividades que puedan afectar negativamente al medio ambiente, por lo que podría incluirse actividades como la construcción de un huerto solar, invernaderos, etc. La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental establece el marco normativo para la protección del medio ambiente en Andalucía, integrando las políticas de calidad ambiental, prevención de la contaminación y gestión de residuos; incluyendo instrumentos para la evaluación

ambiental, la autorización ambiental integrada y la inspección y control de actividades potencialmente contaminantes.

Se ha de resaltar que en Andalucía, la protección a la salud y al medio ambiente se enfrenta a nuevos desafíos que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. La contaminación en sus diversas formas, especialmente la contaminación visual, representa un problema significativo que requiere una atención integral. Las políticas de protección ambiental deben integrarse con las de salud pública para abordar estos retos de manera efectiva. Andalucía ha avanzado en la creación de un marco normativo sólido, pero la implementación de estas políticas y la sensibilización de la población son fundamentales para garantizar un entorno saludable y seguro para todos los ciudadanos. Por esta razón, Andalucía ha perfeccionado un marco normativo robusto y específico en materia de salud y medio ambiente, basado en su Estatuto de Autonomía y diversas leyes que abordan de manera integral la protección de la salud pública y la preservación del medio ambiente. Este enfoque coordinado y transversal es crucial para afrontar los desafíos actuales y futuros, mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos y promoviendo un desarrollo sostenible.

3. PROCESOS JURÍDICOS Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE

La protección eficaz del medio ambiente desde el punto de vista jurídico se justifica y materializa a través de la creación de procesos judiciales eficientes y ágiles. Para ello es inexcusable que se articule esta protección a través de un marco normativo robusto y detallado, que involucre varios procedimientos y requisitos. Como normativa básica nos encontramos la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, donde se establecen las bases para la conservación, el uso sostenible, la mejora y la restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en España; la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, donde se regula la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente; la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, estableciendo el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como las medidas para prevenir la generación de residuos y mitigar los impactos sobre el medio ambiente; y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, regulando la evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos públicos y privados.

No obstante, los procedimientos Clave son:

- La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), donde se evalúan las consecuencias de proyectos específicos sobre el medio ambiente antes de su autorización. Incluye una fase de consulta, elaboración de un estudio de impacto ambiental, exposición pública y finalmente, la emisión de la declaración de impacto ambiental. En el

procedimiento de evaluación se garantiza la participación pública a través de la exposición pública del proyecto y el estudio de impacto ambiental.

- La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es clave también pues tiene como objeto evaluar las consecuencias ambientales de planes y programas antes de su adopción y aprobación. En esta evaluación y similar al anterior, se incluye la fase de consultas, elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental, exposición pública y la emisión del informe de sostenibilidad ambiental final.
- Otra clave fundamental de control de los proyectos es la Autorización Ambiental Integrada (AAI) con la finalidad de autorizar el funcionamiento de las instalaciones valorando los efectos negativos sobre el medio ambiente. Incluye la solicitud por parte del titular de la instalación, evaluación por la autoridad competente, consultas públicas y emisión de la autorización.

Para terminar con las claves y de esencial valor es el seguimiento y control a través de inspecciones, monitorización de indicadores ambientales y si es necesario, la adopción de medidas correctivas a través de las instituciones competentes.

Como se ha podido comprobar en los párrafos anteriores, la participación pública y la transparencia en los procedimientos de protección ambiental se lleva a cabo mediante la consulta y exposición pública de los estudios de impacto ambiental y los informes de sostenibilidad, así como la obligación de las autoridades de responder a las observaciones y comentarios presentados por los ciudadanos y organizaciones.

En cuanto a las instituciones competentes en materia de protección del medio ambiente en España, nos encontramos el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) que es el principal organismo encargado de la política ambiental a nivel nacional. Así mismo las CCAA tienen competencias significativas como en la evaluación de impacto ambiental y la gestión de residuos. A nivel local, los Ayuntamientos desempeñan un papel fundamental en la protección del medio ambiente principalmente por el principio de proximidad en la planificación urbana y la gestión de residuos a nivel local.

La legislación española garantiza la participación pública y la transparencia en los procedimientos de protección ambiental mediante la consulta y exposición pública de los estudios de impacto ambiental y los informes de sostenibilidad, así como la obligación de las autoridades de responder a las observaciones y comentarios presentados por los ciudadanos y organizaciones.

Los tipos de procesos judiciales que se encuentran a disposición de los ciudadanos para impugnar las amenazas hacia el medio ambiente son:

- El Contencioso-Administrativo que tiene el objeto de impugnar los actos administrativos que afecten al medio ambiente, como autorizaciones, licencias, y evaluaciones de impacto ambiental. Este instrumento es utilizado por las asociaciones ecologistas y grupos de ciudadanos para cuestionar las decisiones de las

Administraciones públicas, recogido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- Otro instrumento, el proceso penal que se utiliza para perseguir delitos contra el medio ambiente, de conformidad con el Código Penal, abarcando desde la protección contra los vertidos ilegales hasta la destrucción de hábitats protegidos. La Fiscalía de Medio Ambiente puede iniciar una investigación de oficio, o a instancias de una denuncia presentada por cualquier persona o entidad (Código Penal, especialmente el Título XVI que aborda los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente).
- Por vía civil, podemos encontrar un tipo de reclamaciones de particulares u organizaciones que demandan las actividades que causan daños al medio ambiente y exigir compensaciones o medidas de reparación, es lo que se denomina responsabilidad civil por daños ambientales (Código Civil y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental).
- Las Acciones Populares permitidas por la legislación vigente a cualquier ciudadano, sin necesidad de demostrar un interés directo, iniciar acciones legales en defensa del medio ambiente (artículo 125 de la Constitución Española y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).
- La Fiscalía de Medio Ambiente es una sección de la Fiscalía General del Estado especializada en medio ambiente que puede actuar de oficio o a partir de denuncias presentadas por particulares o asociaciones (Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

La vía judicial es sin duda la herramienta crucial para la protección del medio ambiente en España, puesto que, a través de los tribunales contencioso-administrativos, penales y civiles, los ciudadanos y las organizaciones pueden exigir el cumplimiento de la normativa ambiental, perseguir delitos contra el medio ambiente y reclamar compensaciones por daños. La acción popular y la actuación de la Fiscalía de Medio Ambiente refuerzan la capacidad de la sociedad para defender los recursos naturales y la biodiversidad.

La protección del paisaje, incluida la contaminación visual, puede ser abordada a través de diversos procesos judiciales. Aunque no existe un proceso judicial específico únicamente para la contaminación visual, este tipo de contaminación puede ser incluida en demandas y procedimientos más amplios relacionados con la protección del medio ambiente y el ordenamiento del territorio. No obstante, en España ha habido varios casos relevantes donde los tribunales han intervenido para proteger el paisaje, incluyendo la lucha contra la contaminación visual. De entre los más destacados el caso de Publicidad Exterior (Granda, 2017, pp. 1354-1369) y en Carreteras, donde a través de los tribunales contencioso-administrativos se ha conseguido la retirada de la publicidad exterior que impactaba negativamente el paisaje; y la protección de Espacios Naturales, en los que las comunidades

autónomas han sido demandadas para proteger paisajes naturales de desarrollos urbanísticos o industriales que causaban contaminación visual.

No podemos dejar pasar la oportunidad de mencionar la reiterada jurisprudencia que ya ha sentado las bases en pro de la protección del medio ambiente en su alcance visual. Así podemos destacar diversas sentencias, entre algunas: la Sentencia Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2011 (casación 3002/2004) que confirma el pronunciamiento respecto a la regulación de los aspectos estéticos y de adecuación al entorno “impacto visual”, en el marco de la legislación urbanística; la Sentencia Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2011 (casación 1370/2007), confirmando la legalidad de protección de la contaminación ambiental mediante Ordenanza que veda la instalación en determinados suelos, bien de dominio público, bien de dominio privado; y la Sentencia de 2 de octubre de 2015 (casación 3730/2013) donde recuerda el carácter transversal de la variable medio ambiental que atraviesa incontables ámbitos sectoriales (F.J.6)”. Añade además que a pesar de ser la estética un concepto subjetivo se identifica la contaminación visual con la presencia de acciones, obras o instalaciones que inciden en el paisaje natural como la inserción de carteles y anuncios (F.J.7).

A nivel europeo existen varios mecanismos judiciales y procedimientos para velar por el medio ambiente, incluidos los aspectos visuales del paisaje.

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con un papel fundamental en la interpretación y aplicación del derecho comunitario, incluidas las normas medioambientales. Los casos relacionados con la protección del medio ambiente, incluida la contaminación visual y la protección del paisaje, pueden llegar al TJUE a través de diferentes vías: a través de un procedimiento de infracción en el que la Comisión Europea puede llevar a un Estado miembro ante el TJUE si considera que este no ha cumplido con las obligaciones derivadas de la legislación de la UE, incluidas las relativas a la protección del paisaje y el medio ambiente; y a través de las cuestiones prejudiciales, donde los tribunales nacionales pueden plantearlas al TJUE para obtener una interpretación sobre la aplicación del derecho de la UE en casos concretos, incluidos los relacionados con el medio ambiente.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que, aunque no es un tribunal ambiental per se, ha conocido casos donde los derechos humanos se entrelazan con cuestiones ambientales. El derecho a un entorno saludable puede ser considerado bajo el ámbito del derecho a la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), que ha sido interpretado para incluir aspectos relacionados con la calidad del medio ambiente y del paisaje.
- Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en 1998, donde establece un marco para garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos ambientales. A través del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus se puede presentar una queja si se considera que un Estado no

ha cumplido con sus obligaciones en cuanto a la participación pública y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales.

- Tribunal Internacional de Justicia Ambiental (TIJE) que, aunque no es una institución europea, el Tribunal Internacional de Justicia Ambiental (TIJE) tiene la misión de adjudicar disputas internacionales relacionadas con el medio ambiente. Las decisiones de este tribunal pueden influir en la interpretación y aplicación de las normas medioambientales a nivel regional, incluida Europa.

En cuanto a casos relevantes a tener en cuenta que protejan el paisaje y la contaminación visual podemos destacar los siguientes:

- Asunto C-374/17, Comisión Europea contra República Checa. Este caso abordó el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la evaluación de impacto ambiental que puede abarcar aspectos visuales.
- Asunto C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV contra Bundesrepublik Deutschland: Aunque se centró en la calidad del agua, estableció precedentes importantes para la interpretación del derecho ambiental de la UE.

A pesar de no ser muy extendida este tipo de protección al medio ambiente, a nivel europeo, existen múltiples procesos judiciales y mecanismos para garantizar la protección del medio ambiente, incluyendo su dimensión visual, permitiendo la supervisión y cumplimiento de las normativas ambientales, proporcionando vías legales para abordar y resolver problemas relacionados con la contaminación visual y la protección del paisaje

4. LA CONTAMINACIÓN VISUAL EN EL CASO DE ALMERÍA Y SU INCIDENCIA EN EL DERECHO A LA SALUD Y EL MEDIO AMBIENTE

4.1. **La protección al paisaje como instrumento de preservación del medio ambiente**

El paisaje en España es extremadamente diverso, reflejando una amplia variedad de ecosistemas, climas y culturas. Desde las verdes montañas del norte hasta las áridas tierras del sur, pasando por las extensas llanuras de Castilla y las playas mediterráneas, España ofrece una riqueza paisajística notable y reconocida a nivel mundial. Esta diversidad no solo es un recurso natural y cultural valioso, sino también un componente esencial del patrimonio nacional que contribuye al bienestar de sus ciudadanos y al atractivo turístico del país. Sin duda, el paisaje desempeña un papel crucial en la identidad cultural y la calidad de vida de las personas. A nivel ambiental, los paisajes contribuyen a la biodiversidad y la sostenibilidad ecológica; y a nivel económico, el atractivo de los paisajes españoles es un motor clave para

el turismo, una industria que representa una parte significativa del PIB del país. Socialmente, los paisajes influyen en la cohesión comunitaria y el bienestar emocional, proporcionando espacios para la recreación y el contacto con la naturaleza.

Por su importancia, e incidencia en la salud y la economía del país, la protección del paisaje en España se enmarca dentro de varias leyes y políticas nacionales y autonómicas. El principal instrumento de protección del paisaje a nivel estatal es la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007), que incluye disposiciones específicas para la conservación de los paisajes naturales y culturales. Esta ley establece que las Administraciones públicas deben integrar la protección del paisaje en sus políticas de ordenación del territorio y desarrollo sostenible. Así mismo, la Estrategia Nacional del Paisaje es una iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, destinada a promover la conservación, gestión y ordenación del paisaje en España y que está basada en los principios del Convenio Europeo del Paisaje, al que España está adherida desde 2008. El convenio promueve la protección, gestión y planificación de los paisajes en toda Europa, reconociendo su importancia para el bienestar humano y la calidad de vida.

No obstante, y como ya se adelantaba, las comunidades autónomas en España ostentan competencias significativas en la gestión del paisaje, de manera que cada comunidad ha desarrollado sus propias normativas y planes de acción para la protección del paisaje, adaptadas a sus características y necesidades específicas. A pesar de su ínfimo desarrollo en proporción con otros aspectos de contaminación, la visual se encuentra en expansión y conectada con otros ámbitos, como es el caso del desarrollo de numerosas iniciativas y proyectos en toda España que se centran en la protección y mejora del paisaje y, por ende, de la protección y gestión de la contaminación visual. Entre ellos, destacan los parques nacionales y naturales, que protegen paisajes de alto valor ecológico y cultural, también se realizan proyectos de restauración paisajística en áreas degradadas, como minas abandonadas, conversión de antiguas vías de ferrocarril en vías verdes o zonas afectadas por incendios forestales. Se ha de destacar que se llevan a cabo acciones para integrar el paisaje en el desarrollo urbano y rural, promoviendo la creación de espacios verdes y la recuperación de elementos tradicionales del paisaje.

No podemos olvidar, que la protección del paisaje en España enfrenta varios retos (García, 2016, pp.45-68), como la urbanización descontrolada, la explotación agrícola intensiva como es el caso de Almería con sus invernaderos y el cambio climático. Estos factores pueden llevar a la degradación del paisaje y la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, también existen oportunidades significativas para la conservación del paisaje, como la creciente conciencia pública sobre la importancia del medio ambiente, el desarrollo de tecnologías sostenibles y el impulso de políticas de desarrollo rural y urbano que integren la protección del paisaje (López, 2018).

Es perentorio poner en valor el paisaje en España por ser es un recurso valioso que requiere una protección y gestión cuidadosas para preservar su diversidad y calidad. A través de un marco legal robusto y la cooperación entre administraciones públicas, comunidades

autónomas y la sociedad civil, es posible enfrentar los desafíos actuales y aprovechar las oportunidades para conservar y mejorar los paisajes españoles. La protección del paisaje no solo garantiza la conservación de la biodiversidad y la belleza natural, sino que también contribuye al bienestar y la calidad de vida de las personas, fortaleciendo la identidad cultural y el atractivo turístico del país.

4.2. La incidencia de los invernaderos en la provincia de Almería

Los invernaderos en Almería cubren una vasta superficie de 32.000 hectáreas, generando una problemática de contaminación visual. Estos invernaderos, utilizados para cultivar hortalizas, dispersan sus residuos plásticos por la costa, las ramblas y las montañas, aunque el 85% de estos plásticos se recicla de manera efectiva, el 15% restante contamina tanto la superficie terrestre como las costas, llegando incluso al mar. Además, en el ámbito de la contaminación visual, estudios sugieren que el plástico blanco de los invernaderos refleja la luz solar, enfriando la provincia. Las grandes extensiones de plástico, afectan directamente al paisaje de la provincia de Almería fomentando la contaminación visual que no solo afecta estéticamente, sino que aporta consecuencias negativas para nuestra salud y bienestar. Como ya se ha comentado en párrafos anteriores, estar expuestos a un entorno visualmente contaminado puede generar estrés, fatiga visual y dificultades de concentración, por lo que es perentorio abordar este problema para preservar la calidad de vida y el equilibrio ecológico en la región.

La presencia masiva de invernaderos en Almería afecta el derecho a la salud de diversas maneras, ya que un paisaje visualmente sobrecargado puede contribuir al estrés y a problemas de salud mental entre los residentes, que se ven privados de un entorno natural y estéticamente agradable. Además, la falta de áreas verdes y espacios abiertos pueden limitar las oportunidades para el ejercicio físico y la recreación al aire libre, esenciales para una vida saludable. Desde una perspectiva ambiental, los invernaderos de Almería impactan significativamente el ecosistema local ya que la cobertura de plástico que caracteriza a estos invernaderos modifica el paisaje natural, alterando los hábitats locales y afectando la biodiversidad. Además, los residuos plásticos y otros desechos asociados a la agricultura intensiva pueden contribuir a la contaminación del suelo y del agua, exacerbando los problemas ambientales en la región.

En cuanto a su marco jurídico, la protección del medio ambiente y la salud pública en Andalucía se rige, como ya se ha puntualizado, por un marco legal general sobre la protección al medio ambiente y a la salud recogido en los textos internacionales, en la CE y en los Estatutos de Autonomía, por un marco legal específico, por varias normativas y planes estratégicos para abordar los problemas ambientales, incluyendo la contaminación visual. De entre ellos, el Plan de Gestión del Medio Ambiente de Andalucía donde se incluyen medidas para mitigar la contaminación visual, aunque su implementación específica en relación con los invernaderos de Almería ha sido limitada. Algunas de las estrategias

adoptadas incluyen la promoción de prácticas agrícolas más sostenibles, la mejora en la gestión de residuos y el fomento de la restauración paisajística. Sin embargo, la gran escala de los invernaderos y su importancia económica representan un desafío considerable para equilibrar la producción agrícola con la protección ambiental y la salud pública. No podemos olvidar, que la implantación de este sistema de producción agrícola sustenta un amplio sector de la economía de los ciudadanos del territorio, produce empleo y, en definitiva, riqueza para el país, por lo que ponderar y equilibrar los derechos resulta perentorio, siendo inexcusable garantizar el respeto con el paisaje como protección al medio ambiente, pero sin duda, el sustento de miles de familias que viven gracias a los invernaderos. El reto al que nos enfrentamos no es baladí pues consiste en buscar soluciones que equilibren los derechos, que mitigue la incidencia en el paisaje en su contaminación visual y mantenga el sistema productivo que resulta de ineludible necesidad.

Si bien es cierto que la contaminación visual causada por los invernaderos en Almería representa un desafío complejo que afecta tanto la salud pública como el medio ambiente, es una realidad que los invernaderos son una fuente crucial de riqueza para la región, por lo que es fundamental implementar políticas y estrategias que minimicen su impacto visual y promuevan un desarrollo más sostenible. De entre las medidas que se sostienen en este estudio irían desde la restauración paisajística, la gestión adecuada de residuos, la promoción de prácticas agrícolas que respeten tanto el entorno natural como la calidad de vida de los residentes e incluso, la consideración de utilizar técnicas paisajísticas más inclusivas con los invernaderos y el paisaje a través de estrategias integradoras en lugares donde se minimice el impacto visual, así como la utilización de materiales más respetuosos con el medio ambiente.

4.3. La incidencia de los invernaderos de Almería en la salud

La contaminación visual tiene un impacto directo en la salud mental y emocional de las personas, ya que un entorno visualmente desagradable puede provocar estrés, ansiedad y una sensación general de malestar. En Almería, la falta de regulación adecuada en la gestión del paisaje urbano ha provocado un aumento de estos problemas entre los ciudadanos. Como ya se adelantaba, la contaminación visual también afecta negativamente al medio ambiente y al Estado de Bienestar de los ciudadanos. La acumulación de basura y escombros no solo deteriora la estética del paisaje, sino que también puede tener consecuencias ecológicas, como la alteración de los hábitats naturales y la afectación de la fauna local. En Almería, la preservación de su entorno natural es crucial para mantener su biodiversidad, una actividad productiva responsable y atraer un turismo sostenible. En una experiencia llevada a cabo en este trabajo de investigación a un grupo de personas que se aproximaba a la zona del Ejido se les entrevistó sobre las sensaciones que le producía el paisaje del mar de plástico de los invernaderos. La mayoría de las manifestaciones de las personas encuestadas manifestaba sentirse agobiada, otras se asombraban sobre la cantidad de invernaderos y el reflejo del sol tan sorprendente que se producía. En definitiva, la sensación que producía el paisaje de la

provincia de Almería en cuanto a la aglomeración de invernaderos era mayormente inquietante, agobiante y de asombro. Un paisaje original, pues su emplazamiento, cercano a la costa y a los pies de las montañas denota un carácter individualizado y excepcional, sin embargo, su gran extensión de plástico blanco provocaba sensación de ansiedad estrés y desagrado.

Para obtener más claridad sobre esta contaminación visual, a continuación, se hará un recorrido sobre los Casos Relevantes de Protección Judicial del Paisaje en España:

- Caso de la Playa de Valdevaqueros (Tarifa, Cádiz): en 2012, el Ayuntamiento de Tarifa aprobó un plan para la construcción de un complejo turístico en la playa de Valdevaqueros, un área natural protegida. Varios grupos ecologistas como Greenpeace y Ecologistas en Acción, interpusieron recursos contencioso-administrativos contra el plan urbanístico. Como resultado, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía suspendió cautelarmente el proyecto y, finalmente, el plan fue anulado debido a su impacto negativo en el paisaje y el medio ambiente.
- Caso de la Marina de Cope (Águilas, Murcia): en 2001, se aprobó un proyecto para urbanizar el espacio natural de Marina de Cope, que incluía la construcción de viviendas, hoteles y un campo de golf: Organizaciones como ANSE (Asociación de Naturalistas del Sureste) y Greenpeace presentaron recursos contra el proyecto argumentando que violaba las leyes de protección de espacios naturales. El Tribunal Supremo en 2012 anuló el proyecto urbanístico dictaminando que el área debía mantenerse como un espacio natural protegido.
- Caso del Algarrobico (Carboneras, Almería): construcción de un hotel de 21 plantas y 411 habitaciones en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, una zona protegida. Diversas organizaciones ecologistas presentaron denuncias y recursos contencioso-administrativos para detener la construcción del hotel, argumentando que violaba las normativas de protección del paisaje y el medio ambiente. En 2016, el Tribunal Supremo confirmó la ilegalidad del hotel y ordenó su demolición debido a la invasión del parque natural y el daño paisajístico que causaba (Martín, 2022).
- Caso de Las Cañas (Vitoria-Gasteiz): construcción de una granja de cerdos en una zona de especial protección para las aves (ZEPA). SEO/BirdLife y otras organizaciones ecologistas presentaron recursos contencioso-administrativos contra la autorización del proyecto. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anuló la autorización, citando el impacto negativo sobre el paisaje y la biodiversidad de la ZEPA.

Estos casos muestran que, en España, los tribunales han desempeñado un papel crucial en la protección del paisaje, enfrentándose a proyectos urbanísticos, publicitarios y de infraestructura que amenazan el entorno visual y natural. A través de los recursos contencioso-administrativos y otras vías judiciales, las organizaciones ecologistas y la

ciudadanía han logrado anular proyectos y proteger áreas naturales y paisajes valiosos de la degradación y la contaminación visual. Estos precedentes subrayan la importancia del marco jurídico y judicial en la preservación del paisaje en España.

La incidencia de los invernaderos de la provincia de Almería en el paisaje ha ido aumentando debido a la utilización de los materiales y estructuras, ya que éstos están contruidos con materiales plásticos que reflejan la luz solar, creando un efecto visualmente intrusivo en el entorno natural. Además del impacto visual, como ya se adelantaba, provoca otras consecuencias nocivas en el entorno por los plásticos utilizados en los invernaderos ya que tienen un impacto significativo en el medio ambiente, especialmente en términos de contaminación debido a la gran cantidad de plásticos utilizados. Almería, con sus más de 30,000 hectáreas de invernaderos, utiliza una gran cantidad de plástico, principalmente polietileno, para cubrir las estructuras. Se estima que se usan miles de toneladas de plástico al año. De entre los plásticos más comunes son el polietileno de baja densidad (LDPE) para las cubiertas y el polipropileno para otros usos como sistemas de riego y tutores de plantas. El impacto ambiental viene producido por la baja vida útil de los plásticos, de entre tres a cinco años, por lo que genera una gran cantidad de residuos plásticos. Estos residuos se fragmentan en microplásticos, contaminando el suelo y los acuíferos cercanos, incidiendo por ello tanto en la fauna como en la flora y en definitiva en el ecosistema. Si bien es cierto que existen programas de reciclaje, no todo el plástico se recicla adecuadamente, pues unos terminan en vertederos, pero otros en el entorno natural. Pero además tanto la producción como eliminación de estos plásticos inciden directamente en la emisión de gases de Efecto invernadero pues en sus procesados se liberan gases tóxicos y CO₂. Por lo que, en consecuencia, esta contaminación visual no sólo afecta a la salud psíquica sino física, por lo que no se debe de dejar pasar la oportunidad para buscar soluciones ponderadas para no afectar al medio de vida de la sociedad Almeriense, a su medio productivo y por ende ser respetuoso con el medio ambiente desde sus diferentes ámbitos.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una vez vistas las incidencias entre salud y medio ambiente en su encaje jurídico, así como las consecuencias que se derivan, a continuación, se plantearán una serie de puntos de conclusión sobre el trabajo expuesto:

1. Interconexión entre salud y medio ambiente: Se evidencia que el derecho a la salud y la protección del medio ambiente están intrínsecamente ligados. La contaminación visual, como resultado de actividades humanas como la agricultura intensiva en invernaderos, puede tener impactos directos e indirectos en la salud de las personas. Además de ser un problema estético, la exposición prolongada a entornos visualmente contaminados puede generar estrés, ansiedad y otros trastornos psicológicos, afectando así el bienestar general de la población.

2. Importancia de la regulación del paisaje: El paisaje es un recurso natural y cultural de gran valor que contribuye significativamente a la calidad de vida de las personas. Su protección y preservación son fundamentales para garantizar un entorno saludable y sostenible. La regulación del paisaje, mediante instrumentos legales y políticas adecuadas, es esencial para evitar su degradación y asegurar su valoración y disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras.
3. Desafíos y oportunidades en Almería: En el caso de Almería, los invernaderos representan una fuente importante de riqueza económica, pero también plantean desafíos significativos en términos de contaminación visual y ambiental. Si bien estos sistemas de cultivo han permitido el desarrollo de una agricultura próspera en la región, su expansión descontrolada ha generado paisajes fragmentados y poco armónicos, afectando negativamente la experiencia visual y el equilibrio ecológico de la zona.
4. Necesidad de gestión integrada y participativa: Para abordar los problemas relacionados con la contaminación visual y el paisaje en Almería, es crucial adoptar un enfoque de gestión integrada y participativa. Esto implica la colaboración activa entre diferentes actores, incluyendo autoridades locales, empresas agrícolas, organizaciones ambientales y la comunidad en general. La planificación y ejecución de acciones coordinadas y consensuadas pueden contribuir a minimizar el impacto negativo de los invernaderos y promover un desarrollo más sostenible y equilibrado en la región. Es perentorio el estudio de los instrumentos tanto de materiales como de la disposición de los invernaderos para mitigar el impacto que se produce en el paisaje y en la salud de los ciudadanos, por lo que se propone la utilización de materiales biodegradables que permitan su integración en el entorno y que pasen visualmente más desapercibidos gracias a la utilización de colores más naturales que se pierdan con el entorno.
5. Visualización de la necesidad de la protección del paisaje: A pesar de los numerosos medios procesales de protección del paisaje, aun existe mucho camino por recorrer ya que no está igualmente conectado con el derecho a la salud, ni tan desarrollado como derecho fundamental que incide en la salud de forma directa.

Para terminar, solo apuntar que la protección del paisaje y la salud ambiental en Almería requiere un enfoque holístico que reconozca la interdependencia entre los diferentes aspectos del medio ambiente y la sociedad. Mediante la implementación de políticas y medidas adecuadas, junto con la participación activa de todos los actores involucrados, es posible avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible y resiliente que garantice el bienestar de las personas y la conservación del entorno natural sin renunciar a los sistemas productivos que son el motor de la economía del territorio, ni al magnífico paisaje endógeno de la provincia de Almería que resulta de gran originalidad, ni tampoco a su ecosistema. El estudio y análisis de técnicas de integración resulta perentorio, pues no se trata de elegir entre

el paisaje y el sistema de producción, sino de compatibilizar ambos en el respeto mutuo y preservación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Baca, E. *La crisis y las deficiencias del sistema*. Claves de razón práctica 226. Págs. 9-21. 2013.
- Del Llano Nuñez-Corzes, A. (2021). El Derecho de la Salud Pública: una propuesta de mejora normativa a propósito de la Covid-19. *Revista Derecho y Salud*. Vol. 31, nº 2. 2021.
- Franco Rubio, G. A. Asociacionismo femenino en la España del siglo XVIII: las Hermandades de Socorro de las Mujeres. *Cuadernos de Historia Moderna nº 16. Servicio de Publicaciones UCM. Madrid*. Págs. 179-199. 1995.
- Fuentes Correa, V., & Argüello Mejía, A. Indicadores de contaminación visual y sus efectos en la población. *Enfoque UTE*, 6(3), págs. 115-126. 2015.
- García, L. M., & Pérez, A. J. La protección del paisaje en España: Avances y retos futuros. *Revista de Derecho Ambiental*, 12(1), págs. 45-68. 2016.
- González, M. L. "Efectos psicológicos de la contaminación visual en espacios urbanos." *Psicología Ambiental*, 22(1), págs. 112-128. 2020.
- Granda Sánchez, M. E. "La contaminación visual producida por la publicidad exterior". *Cuadernos artesanos de comunicación*, 130, págs. 1354-1369. 2017.
- Guimarães, L. y Freire, J. M. (2007). Los temas de salud en la Unión Europea: su impacto en la sanidad española. *Cuadernos de salud pública 23 (supl 2)*.2007. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400004>.
- Lema Añon, C. "Salud, Justicia, Derechos. El derecho a la salud como derecho social". Dykinson. Madrid. Págs. 21-70. 2010.
- López, C. R. "Paisaje, biodiversidad y sostenibilidad: La integración de políticas ambientales en España". Editorial Universidad de Sevilla. 2018.
- López Espadafor, C. M. "Dimensión fiscal del derecho de la propiedad". Los postulados del Derecho de la Unión Europea en materia tributaria desde la perspectiva del Derecho de propiedad. Dykinson. Madrid. Págs. 91. 2020.
- Martín Valdivia, S. M. "El Algarrobico, historia de un fracaso institucional". Editorial Aranzadi. 2022
- Molina, L. La contaminación visual: causas, efectos y ejemplos de un problema creciente. Disponible en: <https://enciclopedia.com/la-contaminacion-visual-causas-efectos-y-ejemplos-de-un-problema->

[creciente/#:-:text=La%20contaminaci%C3%B3n%20visual%20puede%20tener%20impactos%20negativos%20en,visual%2C%20adem%C3%A1s%20de%20afectar%20nuestra%20concentraci%C3%B3n%20y%20productividad.](#)

- Pérez, J. A. "La contaminación visual y su impacto en la calidad de vida urbana." *Revista de Medio Ambiente y Urbanismo*, 15(3), págs. 45-60. 2018.
- Rodríguez Toledo, L. *Cofradías Medievales*. 2013. Disponible en: <http://utopia235.blogspot.com/?q=Luis+Rodr%C3%ADguez+Toledo+Universidad+Nacional+Mayor+de+San+Marcos>.
- Rus Rufino, S. (2007). Política e Historia en Aristóteles. *Revista de Historia y Política*, núm. 17, Madrid, enero-junio. Págs. 175-204.
- Sotelo, I. *El Estado social*. Editorial Trotta, Madrid. Págs. 23. 2010.
- Sütterlin, B., Brunner, T. A., & Siegrist, M. "Who puts the most energy into energy conservation? A segmentation of energy consumers based on energy-related behavioral characteristics." *Energy Policy*, 39(12), págs. 8137-8152. 2011.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. *Revista Trabajo* núm. 67. Ginebra. Pág. 22. 2009.
- UOC. (n.d.). Derecho civil III. Universitat Oberta de Catalunya. Disponible en: campus.uoc.edu.
- Vera, L. Los Estados miembros de la Unión Europea se dividen entre estos dos modelos. Mientras que en el sistema de origen alemán la Administración es un mero gestor, en el de origen inglés el Estado agrupa y ofrece todos los servicios. *Diario Económico del Negocio de la Salud*, septiembre. 2018. Disponible en: <https://www.plantadoce.com/entorno/bismarck-vs-beveridge-el-cara-a-cara-de-los-sistemas-sanitarios-en-la-union-europea.html>.

Capítulo XI. EL ROL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Vanesa Sánchez Ballesteros

Profesora de Derecho Procesal de la Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

La protección del medio ambiente se ha convertido en una prioridad global debido a los desafíos que plantea el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. En este contexto, la Unión Europea (UE) se ha destacado como una de las regiones más comprometida a nivel mundial con la implementación de políticas ambientales robustas y progresivas. Sin embargo, la efectividad de estas políticas depende en gran medida de su correcta interpretación y aplicación, lo que recae especialmente sobre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El TJUE es considerado como la máxima autoridad judicial de la UE pues juega un papel crucial en la protección de los derechos de los ciudadanos y, por ende, del medio ambiente. A través de su jurisprudencia, no solo resuelve disputas legales, sino que también establece principios jurídicos y directrices que guían a los Estados miembros en la aplicación de las normativas ambientales. Las decisiones del Tribunal tienen un impacto significativo en la armonización de las leyes nacionales con los objetivos ambientales de la UE, garantizando que las políticas comunitarias se implementen de manera efectiva y coherente en todo el contexto comunitario.

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar y evaluar el rol del TJUE en la protección del medio ambiente, explorando cómo sus decisiones han moldeado el derecho ambiental europeo y el cumplimiento de las políticas ambientales por parte de los Estados miembros. Para ello, se realizará un recorrido de las principales sentencias del Tribunal en materia ambiental, identificando los principios jurídicos establecidos, su impacto en la legislación y prácticas ambientales.

En la primera parte del trabajo, se proporcionará un marco teórico que abarcará una introducción al derecho ambiental en la UE y una descripción del TJUE y sus funciones. A continuación, se analizarán casos emblemáticos de la jurisprudencia ambiental, destacando

las decisiones más influyentes y los principios jurídicos derivados de ellas. Posteriormente, se evaluará el impacto de estas decisiones tanto a nivel legislativo como en la práctica de los Estados miembros, identificando los desafíos y oportunidades que enfrenta el TJUE en la protección del medio ambiente.

Finalmente, el trabajo concluirá con una reflexión sobre la eficacia del TJUE en su rol protector del medio ambiente y ofrecerá recomendaciones para fortalecer aún más su contribución en este ámbito crucial. Así, este estudio busca proporcionar una comprensión integral del impacto del TJUE en la protección ambiental y su importancia en el contexto jurídico y político de la UE.

2. DERECHO AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Definición y alcance del Derecho Ambiental en la UE

El derecho ambiental comprende un conjunto de normas jurídicas destinadas a proteger el medio ambiente. En el contexto de la Unión Europea, este campo del derecho se ha desarrollado ampliamente para abordar problemas ambientales transfronterizos y globales, tales como la contaminación del aire y del agua, la gestión de residuos, la conservación de la biodiversidad y la protección del paisaje, aunque este último de manera más incipiente.

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea, la protección del medio ambiente ha ganado progresivamente importancia en la agenda comunitaria. Tratados como el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) han sido fundamentales para integrar objetivos ambientales en las políticas de la UE. El Tratado de Lisboa (2009) reafirmó este compromiso, estableciendo el desarrollo sostenible como uno de los objetivos clave de la UE. El derecho ambiental de la UE no opera en un vacío, sino que se encuentra en constante interacción con acuerdos internacionales como el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, y el Protocolo de Kioto. Esta interrelación asegura una respuesta coordinada y robusta a los desafíos ambientales globales. Según la doctrina, (Lee, 2014) el derecho ambiental en la Unión se enfrenta a tres categorías esenciales de desafíos: el desafío de la democracia, el equilibrio de las decisiones ambientales que se toman en la UE entre la participación pública y la eficiencia, así como las cuestiones que desafían los mercados y producen conflicto.

Se ha de resaltar la importancia de los acuerdos internacionales de medio ambiente, las llamadas “Conferencias de las Partes” (COP) que es el órgano rector de ciertas convenciones internacionales. En sus reuniones se discuten y negocian diversas acciones para abordar cuestiones ambientales a nivel global, son parte de los acuerdos multilaterales sobre el medio

ambiente, como el Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París y se llevan a cabo regularmente (generalmente anual) reuniéndose los representantes de los países signatarios con los objetivos de: evaluar el progreso hacia los objetivos establecidos en los acuerdos ambientales; y negociar nuevas acciones y compromisos para abordar los desafíos ambientales. Entre los temas más discutidos se encuentran: el cambio climático de la que destacaremos como la COP más conocida la del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); la biodiversidad; y la desertificación. En estas reuniones se establecen una serie de decisiones y resoluciones que guían acciones futuras y establecen compromisos financieros y tecnológicos para apoyar la implementación de los acuerdos. Sin duda, estas COP son vitales a nivel internacional para el medio ambiente porque proporcionan el foro para compartir los conocimientos, experiencias y mejores prácticas en materia ambiental para avanzar hacia un mundo más sostenible.

La base jurídica de la protección del medio ambiente en la UE converge en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecen que la UE es la competente en materia de política de medio ambiente, donde se incluyen la contaminación del aire y del agua, la gestión de residuos y el cambio climático. Sus ámbitos de actuación incluyen la contaminación del aire y del agua, la gestión de residuos y el cambio climático. No obstante, el camino hasta llegar aquí no ha sido fácil y de reciente formación. Así lo encontramos inicialmente en la Conferencia de Estocolmo (1972), primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en donde se estableció la importancia de las cuestiones medioambientales a nivel internacional y adoptó la Declaración de Estocolmo y el Plan de Acción para el Medio Humano. Otro Tratado internacional posterior, la Cumbre para la Tierra en Río de Janeiro (1992), donde se adoptaron declaraciones influyentes como la Agenda 21, la Declaración de Río, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Así mismo, ya a nivel comunitario, nos encontramos por primera vez en el Consejo Europeo en París (1972), donde se puso de relieve la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente, pidiendo en consecuencia un programa de acción. Posteriormente, el Acta Única Europea (1987) introdujo un título sobre medio ambiente, proporcionando una base jurídica para una política común. En el Tratado de Maastricht (1993) se hizo del medio ambiente un ámbito político oficial de la UE, introduciendo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el Consejo. En el Tratado de Ámsterdam (1999) se integró la protección del medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la UE. Y ya, en el Tratado de Lisboa (2007) se prioriza el cambio climático y el desarrollo sostenible, otorgando a la UE personalidad jurídica para celebrar acuerdos internacionales y como se adelantaba, se establecía la base jurídica de la protección y gestión del medio ambiente y el medio para establecer las políticas actuales en este ámbito.

Así mismo, la propia UE ha adoptado una serie de directivas y reglamentos que forman el núcleo del derecho ambiental europeo. Algunas de las más relevantes incluyen: la Directiva

Marco del Agua (2000/60/CE), la Directiva de Hábitats (92/43/CEE), la Directiva de Calidad del Aire (2008/50/CE), el Reglamento REACH (CE 1907/2006) sobre sustancias químicas, entre otras.

La Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) tiene como finalidad establecer un encaje jurídico para la protección de las aguas interiores superficiales, aguas de transición, aguas costeras y aguas subterráneas en la Unión Europea. Pero su principal objetivo fue la de alcanzar un "buen estado" de todas las aguas de la UE para 2015 y mantener dicho estado a largo plazo. Cada Estado miembro debe desarrollar planes de gestión para cada cuenca hidrográfica que incluyan medidas para lograr los objetivos de calidad del agua. Así mismo deben de establecer programas de medidas para mejorar el estado del agua, adoptar un sistema de monitoreo y su evaluación. Esta Directiva además promueve la participación pública en la planificación y gestión del agua y consecuentemente, ha llevado a una mejora significativa en la gestión de recursos hídricos en la UE, promoviendo un enfoque integral y sostenible para la protección y uso del agua. Así mismo, en la directiva se incorporan los principios de precaución y desarrollo sostenible en la gestión de recursos hídricos, promoviendo una planificación a largo plazo y participación pública.

La Directiva de Hábitats (92/43/CEE) tiene como finalidad la conservación de la biodiversidad mediante la protección de hábitats naturales y de las especies de flora y fauna silvestres. Estableció una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación bajo el nombre de Natura 2000. Entre sus principales provisiones: designa Zonas Especiales de Conservación (ZEC) para la protección de especies y hábitats de interés comunitario; desarrolla planes de gestión para estas zonas asegurando su conservación; evalúa los proyectos que se llevan a cabo en relación al impacto que pueda afectar negativamente a las ZEC y, en caso necesario, modificarlos o rechazarlos; establece medidas específicas para la protección de especies en peligro; y en definitiva, contribuye significativamente a la conservación de la biodiversidad en Europa, estableciendo una red amplia de áreas protegidas, promoviendo la gestión sostenible de los hábitats naturales.

La Directiva de Calidad del Aire (2008/50/CE) tiene como finalidad garantizar que la calidad del aire en la UE no tenga efectos adversos significativos en la salud humana y el medio ambiente. Y esto lo lleva a cabo a través de las siguientes líneas de actuación: establece los valores límite y umbrales de alerta para los contaminantes atmosféricos como partículas (PM10, PM2.5), dióxido de nitrógeno (NO₂), dióxido de azufre (SO₂), ozono (O₃), y monóxido de carbono (CO); requiere a los Estados miembros planes de acción para mejorar la calidad del aire en áreas donde se superen los valores límite, demandando además a realizar un seguimiento continuo de la calidad del aire y a informar sobre los resultados; y con lo anterior, gracias a su control, garantizar que la información sobre la calidad del aire esté disponible para el público. Gracias a esta Directiva se han obtenidos mejoras significativas en la calidad del aire en muchas áreas de la UE, aunque se enfrentan desafíos persistentes en varias ciudades donde los niveles de contaminación aún superan los límites establecidos. Aplica el principio de precaución al establecer límites y umbrales para la calidad del aire,

obligando a los Estados miembros a tomar medidas preventivas cuando se superan los valores límite.

El Reglamento REACH (CE 1907/2006) sobre Sustancias Químicas (Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Mezclas Químicas) tiene como objetivo asegurar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente frente a los riesgos que pueden presentar las sustancias químicas. Entre sus principales competencias: establecer registros en la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) de todas las sustancias químicas producidas o importadas en la UE en cantidades superiores a una tonelada al año; evaluar la información presentada por las empresas para determinar los riesgos de las sustancias químicas; establecer un requisito previo de autorización de algunas sustancias particularmente peligrosas para ser utilizadas; y por último, establece restricciones sobre la fabricación, comercialización y uso de ciertas sustancias químicas peligrosas. REACH ha mejorado significativamente la gestión de sustancias químicas en la UE, promoviendo una mayor transparencia y responsabilidad en la industria química y contribuyendo a la protección de la salud humana y el medio ambiente. Refleja el principio de "quien contamina, paga" al responsabilizar a las empresas por los riesgos asociados con las sustancias químicas que producen y comercializan.

Estas normativas establecen objetivos, principios y procedimientos para la protección y gestión ambiental que los Estados miembros deben implementar y cumplir sin dilación y excusa para asegurar un medio ambiente adecuado.

2.2 Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El TJUE, con sede en Luxemburgo, fue establecido en 1952 como el órgano judicial supremo de la entonces Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Su principal función es garantizar que la interpretación y aplicación del derecho de la UE sea uniforme en todos los Estados miembros, resolviendo disputas legales entre gobiernos nacionales y las instituciones de la UE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se regula mediante el Tratado de la Unión Europea (TFUE), específicamente en los artículos 251 a 281. Además, el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también establece su funcionamiento. Consta de dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, cuya función principal consiste en interpretar la legislación de la UE para garantizar su aplicación uniforme en todos los países miembros y resolver litigios entre gobiernos nacionales e instituciones europeas. Además, puede anular actos jurídicos de la UE, sancionar a las instituciones europeas y garantizar que la UE cumpla con sus obligaciones

El Tribunal está compuesto por un juez de cada Estado miembro y cuenta con el apoyo de abogados generales. Su estructura, como ya se adelantaba, incluye el Tribunal General y el Tribunal de Justicia propiamente dicho, que se encargan de distintas competencias

judiciales. De entre sus funciones se encuentran: interpretar la legislación (decisiones prejudiciales), de manera que se garantice la correcta aplicación de la legislación europea ya que algunos Estados miembros interpretan la norma de forma diferente. Es por ello que, si un tribunal nacional tiene dudas en la interpretación o validez de una norma de la UE, este podrá solicitar una aclaración, así como si es compatible con las normas nacionales. Otra función de este Tribunal consiste en aplicar la legislación (procedimientos de infracción) cuando se hayan identificados incumplimientos por una Administración nacional dentro de los países miembros y si se verifica, imponer las medidas correctoras, así como posibles multas. Puede también el TJUE anular actos jurídicos de la UE a través de recursos de anulación si se comprueba que se ha vulnerado los derechos fundamentales o los Tratados de la UE de los gobiernos de los Estados miembros, el Consejo de la UE o los particulares.

El TJUE maneja varios tipos de procedimientos y que a continuación se muestran:

- Recursos por Incumplimiento: los recursos por incumplimiento son acciones legales presentadas por la Comisión Europea contra los Estados miembros que no cumplen con sus obligaciones bajo el derecho de la Unión Europea. Estas acciones están reguladas por el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El procedimiento que hay que llevar a cabo consta, en un primer momento, de una fase administrativa o prelitigiosa, donde la Comisión inicia el procedimiento enviando una carta formal al Estado miembro infractor, detallando el presunto incumplimiento y solicitando una respuesta en un plazo determinado. Si la respuesta del Estado miembro no es satisfactoria, la Comisión emite un dictamen motivado explicando de manera más detallada las razones por las cuales considera que se ha producido un incumplimiento y establece un plazo para que este adopte las medidas necesarias para corregir la situación. Si el Estado miembro no cumple con el dictamen motivado, la Comisión puede llevar el caso ante el TJUE donde se examinará y emitirá una sentencia. Si el TJUE confirmase el incumplimiento, el Estado miembro deberá tomar las medidas necesarias para cumplir con la sentencia. Si, aun así, el Estado miembro no cumple con la sentencia, la Comisión puede volver a llevar el caso ante el TJUE, solicitando la imposición de sanciones pecuniarias (artículo 260 TFUE).

Casos relevantes que podemos citar:

- Caso Comisión Europea vs. Reino Unido (2007). El caso Comisión Europea vs. Reino Unido (2007) se centró en la cuestión de la calidad del aire en Londres y el incumplimiento del Reino Unido de sus obligaciones en virtud de la citada Directiva por la cual establecía la necesidad de que los Estados miembros ajustasen las normas para mejorar la calidad del aire en toda la Unión Europea y así proteger la salud humana y el medio ambiente a través de unos límites. La Comisión Europea inició procedimientos legales contra el Reino Unido en 2007 debido a la persistente superación de los límites de calidad del aire establecidos en la

directiva, particularmente en Londres. La preocupación principal era la elevada concentración de PM10, que tiene serios efectos sobre la salud humana, incluyendo problemas respiratorios y cardiovasculares. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que el Reino Unido no había cumplido con sus obligaciones bajo la Directiva de Calidad del Aire y obligó al Reino Unido a tomar medidas más estrictas y efectivas para mejorar su calidad. Este caso sirvió como un recordatorio a todos los Estados miembros de la UE sobre la importancia de adoptar y mantener medidas adecuadas para cumplir con las normativas de calidad del aire y la necesidad de una acción continua y efectiva para proteger a los ciudadanos y el medio ambiente.

- Caso Comisión Europea vs. Polonia (2020): el caso se centró en la gestión de residuos en Polonia y su incumplimiento de la Directiva Marco de Residuos (2008/98/CE). Esta directiva establece el marco legal para la gestión de residuos en la Unión Europea, promoviendo la reutilización, reciclaje y recuperación de residuos, con el fin de proteger el medio ambiente y la salud humana. Ante tal situación, la Comisión Europea inició procedimientos legales contra Polonia en 2020 debido a varios incumplimientos relacionados con la gestión de residuos, con el almacenamiento, eliminación inadecuados (gestión inadecuada de vertederos) y falta de planes de gestión de residuos adecuados (fomentar el reciclado). La decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que Polonia había incumplido sus obligaciones bajo la Directiva Marco de Residuos, por lo que obligó a Polonia a tomar medidas correctivas para mejorar la gestión de vertederos e implementar planes adecuados de gestión de residuos: desarrollar e implementar planes de gestión de residuos conformes con la directiva, fomentando la prevención, reciclaje y recuperación de residuos. Es inexcusable destacar el papel crucial de la Comisión Europea y del TJUE en la vigilancia y aplicación de las leyes ambientales en toda la Unión Europea.
- Cuestiones Prejudiciales: son consultas realizadas por los tribunales nacionales al TJUE sobre la interpretación o validez del derecho de la UE y están reguladas por el artículo 267 TFUE. El procedimiento para plantear una cuestión prejudicial se inicia con una solicitud de interpretación de un tribunal nacional cuando suspende el procedimiento en curso y remite una cuestión prejudicial al TJUE, planteando la necesidad de una aclaración sobre la interpretación o validez de una disposición del derecho de la UE para resolver un caso. En la solicitud debe incluir una explicación detallada del contexto fáctico y jurídico del caso, así como las razones por las cuales el tribunal considera necesaria la consulta. El alto Tribunal recibe la solicitud y la publica en el Diario Oficial de la Unión Europea. Posteriormente, en

la fase escrita, las partes interesadas (Estado miembro, Comisión Europea, etc.) pueden presentar observaciones escritas. Se ha de añadir que, en algunos casos, el TJUE puede convocar una audiencia oral. Posteriormente, emitirá una decisión interpretativa que será vinculante para el tribunal nacional que hizo la consulta y, en general, para todos los tribunales de los Estados miembros. Estas decisiones prejudiciales del TJUE aseguran la interpretación uniforme del derecho de la UE en todos los Estados miembros, evitando divergencias y garantizando la coherencia y eficacia del derecho comunitario.

Caso de especial relevancia:

- Caso Asociación Alemana de Protección de la Naturaleza y Biodiversidad (BUND) vs. Alemania (2015): este caso se relaciona con la construcción de una autopista en Alemania y su impacto en hábitats protegidos. La Asociación Alemana de Protección de la Naturaleza y Biodiversidad (BUND) planteó preocupaciones sobre la posible violación de la normativa ambiental de la Unión Europea, específicamente la Directiva de Hábitats (92/43/CEE). La construcción de la autopista afectaría a áreas protegidas que albergan especies y hábitats de importancia comunitaria, por lo que BUND argumentó que Alemania no había llevado a cabo una evaluación adecuada del impacto ambiental del proyecto, como exige la Directiva de Hábitats. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea falló a favor de BUND, determinando que se había llevado a cabo una evaluación inadecuada al no cumplir con los requisitos de la Directiva de Hábitats en la evaluación del impacto del proyecto sobre los hábitats protegidos, obligando a Alemania a realizar una nueva evaluación de impacto ambiental que cumpliera con los estándares de la Directiva de Hábitats
- e implementar medidas adicionales para proteger los hábitats y especies afectados por la construcción de la autopista.

- Recursos de Anulación y Omisión:

Recursos de Anulación: son acciones presentadas ante el TJUE para declarar la invalidez de un acto de una institución de la UE y se encuentran regulados por el artículo 263 TFUE. En cuanto a la legitimación activa, existen dos tipos de demandantes; los Privilegiados que son los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea y que pueden presentar recursos de anulación sin necesidad de demostrar un interés específico; y los demandantes no Privilegiados entre los que se encuentran los particulares y empresas, aunque estos sí deben demostrar que el acto les afecta directa e individualmente. Entre los motivos para presentar la anulación se encuentran: la incompetencia, es decir, la institución que adoptó el acto no tenía la competencia para hacerlo; los vicios sustanciales de forma, es decir, el acto no cumple con los requisitos formales necesarios; la violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación (el acto viola el derecho de la UE); y por último, la desviación de poder, es decir,

que la institución utilizó su poder para un fin distinto al previsto. En cuanto a la sentencia del TJUE, si declara el acto nulo, este se considera como si nunca hubiera existido y no produce efectos jurídicos (nulidad de pleno derecho).

- Recursos de Omisión: estos recursos de omisión son acciones presentadas ante el TJUE para declarar la ilegalidad de la inacción de una institución de la UE cuando estaba obligada a actuar (inactividad). Están regulados por el artículo 265 TFUE y se inicia cuando el demandante solicita formalmente a la institución que actúe. Si la institución no toma medidas dentro de un plazo de dos meses, el demandante puede presentar un recurso de omisión ante el TJUE. A continuación, el Tribunal evalúa si la institución estaba efectivamente obligada a actuar y si su inacción es ilegal. Finalmente, si declara la omisión ilegal, la institución debe adoptar las medidas necesarias para remediar la situación.

Como se ha puesto de relieve, las sentencias del TJUE tienen un impacto directo en la legislación y las políticas ambientales nacionales, puesto que los Estados miembros están obligados a cumplir con estas decisiones, lo que a menudo implica la adaptación de sus leyes y la implementación de nuevas medidas para proteger el medio ambiente. Sin duda, visto lo anterior, este Tribunal desempeña un papel crucial en la interpretación y aplicación del derecho ambiental de la UE, puesto que, a través de sus decisiones, el Tribunal establece precedentes y principios que guían la implementación de normativas ambientales en los Estados miembros.

2.3. El origen y fundamento de los principios protectores del medio ambiente

Los principios de "quien contamina, paga", el principio de precaución o el principio de desarrollo sostenible son el fundamento del derecho ambiental internacional y de las políticas y normativas de la Unión Europea. No obstante, cada uno de los principios nace de las dinámicas globales de protección al medio ambiente desde diferentes frentes e instrumentos.

El principio de "Quien Contamina, Paga" tiene su origen y desarrollo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 1972, la OCDE adoptó el principio de "quien contamina, paga" (polluter pays principle) como una recomendación en su política ambiental. Este principio establecía que los costos de la contaminación deben ser asumidos por quienes causan dicha contaminación, incentivando así la reducción de la misma y la adopción de prácticas más sostenibles. Así mismo en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 en su Principio 16, esta declaración adoptada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, reafirmaba el principio de "quien contamina, paga" al promover que los costos ambientales sean internalizados por los contaminadores y no recaigan en la sociedad. En la Unión Europea se

integraba este principio en su política ambiental a través del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, mencionándolo en su artículo 191(2).

El principio de Precaución tiene su origen y desarrollo en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 en su Principio 15. En el se establecía que cuando hubiera amenazas de daños graves o irreversibles al medio ambiente, la falta de certeza científica total no debía ser una razón para posponer medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental. La Unión Europea recogía este principio de precaución como un componente fundamental de la política ambiental de la UE, consagrándose en el artículo 191(2) del TFUE, pues menciona que la política ambiental de la Unión se basaba en el principio de precaución.

El Principio de Desarrollo Sostenible es un concepto amplio y fundamental en las políticas ambientales y de desarrollo a nivel global y europeo. Tuvo su origen en el Informe de la Comisión Brundtland de 1987, publicado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, al definir el desarrollo sostenible como *"aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"*. Este informe es considerado como uno de los documentos fundacionales del desarrollo sostenible. También se recoge en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que adoptó la Agenda 21, en donde se establecía un plan de acción integral para promover el desarrollo sostenible a nivel global, nacional y local. En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) se reafirmaron los compromisos adquiridos en Río y enfatizó la necesidad de integrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Se destacaron áreas clave como la erradicación de la pobreza, el cambio de patrones insostenibles de producción y consumo y la protección y gestión de los recursos naturales. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, se incluían 17 ODS que abarcan un amplio rango de áreas, desde la erradicación de la pobreza y el hambre, hasta la acción por el clima y la protección de la vida marina y terrestre, interconectando los desafíos globales y la necesidad de abordarlos de manera holística. En el Tratado de la Unión Europea en su artículo 3(3) establecía que la Unión Europea se basará en el desarrollo sostenible. En la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE (2001, revisada en 2006) establecía objetivos y acciones para avanzar hacia el desarrollo sostenible en la UE. Y, por último, el Pacto Verde Europeo (European Green Deal) de 2019 establecía en el ámbito de la UE un plan para hacer su economía sostenible, transformando los desafíos climáticos y ambientales en oportunidades en todas las áreas políticas y haciendo la transición justa e inclusiva para todos. El Pacto Verde Europeo incluye metas ambiciosas, como lograr la neutralidad climática para 2050 y proteger la biodiversidad.

Estos principios son fundamentales para la política ambiental y de salud pública de la UE y han sido integrados en su marco legal y jurisprudencial para asegurar una protección

efectiva del medio ambiente y la salud de los ciudadanos a través de su aplicación por el TJUE.

2.4. Principios fundamentales de la política ambiental

A continuación, se abordará un breve desarrollo de los principios en los que se basan las estrategias de la UE en pro de la protección del medio ambiente:

- Principio de Precaución: el principio de precaución se aplica en situaciones donde existe incertidumbre científica sobre los riesgos ambientales. Este principio permite adoptar medidas preventivas para evitar posibles daños al medio ambiente y a la salud humana, incluso cuando la evidencia científica no es concluyente. Se aplica especialmente en la regulación de sustancias químicas en casos relacionados con su uso y comercialización. El principio de precaución ha sido invocado para justificar restricciones o prohibiciones cuando hay indicios de posibles efectos adversos, aunque la relación causal no esté completamente probada. También se utiliza en cultivos modificados genéticamente cuando se autorizan o no, imponiendo en caso negativo, las medidas de control y supervisión estrictas, asegurando que no haya riesgos inaceptables para la salud humana y el medio ambiente. Un ejemplo de su aplicación lo tenemos en el caso T-70/99 *Alpharma Inc. vs. Council* (2002) en el que el TJUE aplicó el principio de precaución para justificar la prohibición del uso de ciertos antibióticos en la alimentación animal debido a la incertidumbre sobre sus efectos en la salud humana y la resistencia bacteriana.
- Principio de "Quien Contamina, Paga": este principio establece que los costos de prevenir y remediar la contaminación deben ser asumidos por los responsables de causar el daño ambiental. Además, busca internalizar los costos ambientales en las actividades económicas y disuadir la contaminación, de manera que los contaminadores deben asumir los costos asociados con la limpieza y la restauración del medio ambiente, así como las medidas preventivas necesarias para evitar futuros daños. En el ámbito de la gestión de residuos, el principio de "quien contamina, paga" se refleja en las responsabilidades de los productores y usuarios de productos que generan residuos. Lo podemos encontrar en el caso C-188/07 *Commune de Mesquer vs. Total France SA* (2008) cuando el TJUE aplicó el principio de "quien contamina, paga" al determinar que los propietarios de productos petrolíferos son responsables de los costos de limpieza y compensación de daños causados por vertidos accidentales.
- Principio de Desarrollo Sostenible: este principio busca equilibrar el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente, asegurando que las necesidades del presente no comprometan la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Su aplicación redonda en las políticas y

proyectos que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente pues deben someterse a evaluaciones de impacto ambiental para considerar sus efectos a largo plazo y promover alternativas sostenibles. Consecuentemente, la sostenibilidad debe ser una consideración central en todas las políticas y acciones de la UE, desde el desarrollo urbano y la industria hasta la agricultura y el transporte. Como ejemplo práctico relevante lo tenemos en el caso C-371/98 First Corporate Shipping vs. North East Atlantic Fisheries Commission (2000). Aquí el TJUE enfatizó la importancia del desarrollo sostenible al interpretar la Directiva de Hábitats, destacando la necesidad de equilibrar los intereses económicos con la conservación de los hábitats naturales y las especies.

Los principios establecidos por el TJUE en materia ambiental han sentado precedentes importantes que guían la interpretación y aplicación del derecho ambiental en toda la UE. Estos principios aseguran una aplicación coherente y efectiva de las normas ambientales y promueven una mayor protección del medio ambiente. El rol de TJUE ha quedado patente, pues contribuye de manera eficaz a la armonización de las normas ambientales entre los Estados miembros, garantizando que todos adopten un enfoque común para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. En definitiva, su papel es y ha sido fundamental para reforzar principios clave como el principio de precaución, el principio de "quien contamina, paga" y el principio de desarrollo sostenible. Principios que no solo guían la interpretación y aplicación del derecho de la UE, sino que también promueven una gestión ambiental más responsable y sostenible en toda la Unión Europea.

3. EL IMPACTO Y LA EFICACIA DE LAS SENTENCIAS DEL TJUE EN MATERIA AMBIENTAL

3.1. Impacto de las Decisiones del TJUE

En la influencia de la legislación europea es determinante la modificación de Directivas y Reglamentos. Las decisiones del TJUE a menudo llevan a la revisión y fortalecimiento de las directivas y reglamentos ambientales de la UE asegurando que las normas sean claras y aplicables. Así mismo, se establecen precedentes a través de su jurisprudencia ya que el funcionamiento del TJUE guía la interpretación y aplicación de las normas ambientales en toda la UE.

No podemos olvidar el impacto en los Estados miembros que producen tales decisiones, ya que las sentencias del TJUE obligan a éstos a adoptar medidas correctivas, lo que puede incluir cambios legislativos, la implementación de nuevas políticas ambientales y la inversión en tecnologías más limpias. Así mismo, armoniza normas a través de estas decisiones que ayudan a los Estados a reducir las disparidades en su normativa y aplicación

promoviendo un enfoque común para la protección del medio ambiente garantizando la igualdad a todos los ciudadanos de la Unión.

Las de decisiones del TJUE han dado lugar a mejoras tangibles en la protección del medio ambiente, como la reducción de la contaminación del aire y del agua, y la conservación de hábitats y especies. Sin embargo, la implementación efectiva de las decisiones del TJUE a menudo enfrenta desafíos, como la falta de recursos, resistencia política, y la complejidad de las regulaciones.

Como ya se adelantaba, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tenido un papel significativo en la mejora de la protección ambiental a través de sus sentencias. No obstante, las políticas climáticas de la UE son insuficientes para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París, que busca limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2°C por encima de los niveles preindustriales. Desafortunadamente y a pesar de los compromisos adoptados, la UE enfrenta dificultades significativas para alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, lo que podría resultar contradictorio y dar lugar a un aumento de la temperatura global que superaría los 3,2°C para finales de siglo.

Para superar los desafíos actuales y aprovechar las oportunidades emergentes, es esencial mejorar la capacitación y los recursos disponibles para la implementación de políticas ambientales a través del fortalecimiento de la legislación ambiental comunitaria y la adopción de medidas preventivas más estrictas con la finalidad de impedir que los riesgos climáticos se materialicen en daños concretos. La incrementación de la participación pública y la transparencia en la toma de decisiones ambientales puede suponer una estrategia que impulse significativamente la implementación de mejores políticas ambientales y más eficaces. La inclusión de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales en el proceso de planificación y evaluación ambiental puede garantizar que las políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de la sociedad civil.

4. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS MEDIO AMBIENTALES

4.1. Desafíos actuales

La legislación ambiental de la Unión Europea es extensa y compleja, con múltiples directivas y reglamentos que abarcan una amplia gama de temas, desde la calidad del aire hasta la gestión de residuos y la conservación de la biodiversidad. Esta complejidad puede dificultar la interpretación y aplicación uniforme de las normativas por parte de los Estados miembros y puede dar lugar a litigios ante el TJUE. Por ello es perentorio reformular y reforzar las políticas climáticas actuales para cumplir con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. La falta de ambición en las acciones de mitigación actuales podría llevar a

un aumento de la temperatura global que superaría los 3,2°C para finales de siglo, entre otras consecuencias.

Uno de los principales desafíos es garantizar que todos sus miembros cumplan con las normativas ambientales de la UE y en todos sus ámbitos a pesar de que esta implementación efectiva de las directivas y reglamentos a menudo enfrenta obstáculos como la falta de recursos, la resistencia política y la falta de voluntad para adoptar medidas estrictas. Además, algunos Estados miembros pueden carecer de la capacidad técnica y administrativa para aplicar plenamente las normativas ambientales, ya que no podemos olvidar que el desarrollo de sus miembros es heterogéneo.

La rápida evolución de la tecnología plantea un desafío adicional ya que las normativas ambientales deben adaptarse continuamente para abordar nuevos desarrollos y tecnologías emergentes. Esto requiere un marco regulador flexible y dinámico que pueda responder rápidamente a los cambios tecnológicos sin comprometer la protección ambiental, aunque en algunos casos necesiten más tiempo para su adaptación por falta de recursos.

El equilibrio entre el desarrollo económico y la protección ambiental sigue siendo un desafío significativo que requiere la ponderación de los diferentes sectores y agentes involucrados. En muchos casos, las políticas y proyectos económicos pueden entrar en conflicto con los objetivos ambientales, siendo perentorio una evaluación cuidadosa y un enfoque equilibrado para asegurar que el desarrollo sostenible se logre sin sacrificar la integridad ambiental.

4.2. Futuras oportunidades

Hay una oportunidad para fortalecer y simplificar el marco normativo ambiental de la UE a través de la consolidación de directivas y reglamentos existentes, así como la introducción de nuevas normativas que aborden de manera integral problemas ambientales emergentes.

Proporcionar recursos y capacitación adecuados a los Estados miembros puede mejorar significativamente la implementación y cumplimiento de las normativas ambientales. Esto incluye la inversión en infraestructura, tecnologías verdes y programas de capacitación para autoridades reguladoras, programas mentores y operadores industriales.

Fomentar la innovación en tecnologías sostenibles presenta una gran oportunidad, aunque conlleva un alto coste económico. La UE puede liderar el desarrollo de soluciones innovadoras para problemas ambientales a través de la financiación de la investigación y el desarrollo, así como mediante incentivos para la adopción de tecnologías limpias por parte de las industrias.

Incrementar la participación pública y la transparencia en la toma de decisiones ambientales puede mejorar la implementación de las políticas ambientales. La inclusión de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales en el proceso de

planificación y evaluación ambiental puede garantizar que las políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de la sociedad civil.

La protección del medio ambiente es un desafío global que requiere cooperación internacional. La UE tiene la oportunidad de liderar en la promoción de acuerdos y políticas ambientales internacionales, trabajando con otros países y organizaciones internacionales para abordar problemas ambientales transfronterizos como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

5. CONCLUSIONES

El análisis del papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la protección del medio ambiente revela una interacción dinámica entre el derecho ambiental europeo y la jurisprudencia del TJUE. A lo largo de este trabajo, se ha examinado cómo el TJUE ha influenciado significativamente la implementación y aplicación de las normativas ambientales en los Estados miembros de la UE, así como los desafíos y oportunidades que enfrenta en este contexto.

Logros y Contribuciones del TJUE: el TJUE ha desempeñado un papel crucial en la interpretación y aplicación uniforme del derecho ambiental de la UE. A través de sus decisiones, el Tribunal ha establecido principios fundamentales como el principio de precaución, el principio de "quien contamina, paga" y el principio de desarrollo sostenible. Estos principios no solo han fortalecido la protección del medio ambiente en la UE, sino que también han sentado las bases para un marco normativo coherente y efectivo.

Las decisiones del TJUE han tenido un impacto directo en la legislación y políticas ambientales de los Estados miembros. Al establecer precedentes claros y obligar a los países a cumplir con sus obligaciones bajo las directivas y reglamentos ambientales de la UE, el TJUE ha promovido una mayor armonización y cohesión en la protección ambiental a nivel europeo.

Desafíos Actuales y Futuras Oportunidades: no obstante, el camino hacia la protección ambiental efectiva en Europa presenta varios desafíos. La complejidad de la legislación ambiental, los problemas de cumplimiento y ejecución y los conflictos entre intereses económicos y ambientales continúan siendo obstáculos significativos. La falta de recursos adecuados de los diferentes niveles de desarrollo de los Estados miembros y la necesidad de una coordinación más efectiva entre sus instituciones también representan desafíos persistentes.

Sin embargo, estas dificultades también ofrecen oportunidades para mejorar. Sin duda este estudio ha revelado la perentoria necesidad de fortalecer el marco normativo, mejorar la capacitación y los recursos, promover la innovación sostenible y fomentar la participación pública pueden contribuir a superar estos desafíos. La cooperación internacional también juega un papel crucial en el abordaje de problemas ambientales globales y está en su mano

fortalecer la protección al medio ambiente como protección directa al derecho a la salud de todos, tanto a generaciones presentes como futuras.

Para concluir, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha demostrado ser un actor central en la protección del medio ambiente a través de su jurisprudencia. Su capacidad para interpretar y aplicar el derecho ambiental de manera coherente y efectiva ha sido fundamental para avanzar hacia un desarrollo sostenible en Europa. Sin embargo, para enfrentar los desafíos futuros y aprovechar las oportunidades emergentes, es crucial continuar fortaleciendo el marco jurídico y promoviendo prácticas ambientales responsables en todos los niveles.

El compromiso con la protección del medio ambiente no solo es una responsabilidad legal, sino también ética y moral hacia las generaciones presentes y futuras. Con un enfoque colaborativo y proactivo, la UE puede seguir liderando en la implementación de políticas ambientales que promuevan un equilibrio sostenible entre el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar humano.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA). *Europe's changing climate and summer extremes*. Recuperado de: [sitio web de la EEA](#).
- Apap, J. The Environment and the Courts: From 'Check-list' Review to a Broader Environmental Justice Paradigm? *European Law Review*, 41(3), 365-388. 2016.
- Comisión Europea. (Año de publicación). *Informe sobre el estado del medio ambiente en Europa*. Recuperado de: [sitio web oficial de la Comisión Europea](#).
- Convenio Aarhus. Gobierno de España. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/servicios/informacion/archivos-migrados/Gu%C3%ADa%20Convenio%20Aarhus_tcm30-102259.pdf
- Craig, P., & de Búrca, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford University Press. 2020.
- Delogu, O. The Role of the EU Court of Justice in Environmental Protection and the Interpretation of the Habitats Directive. *European Environmental Law Review*, 28(6), 187-195. 2019.
- 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 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.
- European Commission. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. Official Journal of the European Communities. 2000. Recuperado de: [EUR-Lex](#)
- European Commission. Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Official Journal of the European Communities. 1992. Recuperado de: [EUR-Lex](#)
- European Commission. Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe. Official Journal of the European Union. 2008. Recuperado de [EUR-Lex](#)
- European Commission. Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH). Official Journal of the European Union. 2006. Recuperado de: [EUR-Lex](#)
- Jans, J. H., & Vedder, H. H. B. European Environmental Law (4th ed.). Europa Law Publishing. 2012.
- Krämer, L. The EU Courts and Access to Environmental Justice. Review of European Community & International Environmental Law, 18(3), 309-322. 2009.
- Krämer, L. EU Environmental Law (8th ed.). Sweet & Maxwell. 2016.
- Lee, M. The Environmental Implications of the ECJ's Approach to the Free Movement of Goods. Environmental Law Review, 7(4), 290-305. 2005.
- Lee, M. EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing. 2014.
- Legislación y documentación en materia ambiental. Gobierno de España. Recuperado de: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/legislacion-sobre-el-acceso-a-la-informacion-ambiental.html>
- Marcoux, J. Environmental Jurisprudence of the EU Court of Justice: The Habitats Directive and Access to Justice. Environmental Policy and Governance, 27(3), 246-258. 2017.
- Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. “La política de medio ambiente: principios generales y marco básico”. Recuperado de:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico#:~:text=En%201987%2C%20el%20Acta%20%20C3%9Anica,racional%20de%20los%20recursos%20naturales.>

- Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.
- Scott, J. Environmental Protection: European Law and Governance. Oxford University Press. 2011.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (Acceso a las sentencias relevantes sobre medio ambiente). Recuperado de [sitio web oficial del TJUE](#).
- Wiersema, A. The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements. Michigan Journal of International Law, 31(1), 231-287. 2008.

Capítulo XII. APUNTES DE FISCALIDAD AMBIENTAL ANTE LA PROMOCIÓN DE LAS PYMES

Alba Perales González

Técnica de la Administración Local del Ayuntamiento de Rubí

1. INTRODUCCIÓN

La fiscalidad ambiental o también llamada fiscalidad verde recoge el conjunto de tributos que su base fiscal implica una relevancia importante en el medio ambiente, siguiendo la misma dirección que el OCDE. En síntesis, se rige por el principio de “quien contamina paga”, como se reflejó en la Acta Única Europea de 1986, y persigue los objetivos establecidos en el art. 191 del TFUE.

La transición ecológica es imprescindible pero muy complicada (GARCÍA, 2018) . Esta transformación es la que nos permite pasar del modelo en el cambio social de una situación ambientalmente insostenible a una situación sostenible. Esto pasa por adoptar las políticas necesarias para disponer de un modelo productivo y social que resulte más ecológico.

Los Estados que han sobrepasado los límites del desarrollo, es decir, que se posicionan por encima de lo que el ecosistema puede sostener, dependen de la voluntad de sus gobiernos que se produzca esta transición. Ejemplo de ello, es la transición energética como uno de los pilares de la transición ecológica.

El vigente concepto de sostenibilidad se muestra en el Informe *Brundtland* elaborado por la ONU en 1987. En este documento se refleja las consecuencias negativas que sufre el medioambiente debido al desarrollo económico y a la globalización. Es un informe socioeconómico que propone los principios para el desarrollo sostenible. Entendiéndose como desarrollo sostenible, el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las próximas generaciones. Adoptó el apellido la presidenta que lo elaboró, Gro Harlem Brundtland. Aunque su título original fue *Our Common Future*, en español Nuestro futuro común.

Décadas más tarde, la sostenibilidad se centra en los siguientes tres pilares: la protección del medio ambiente, en la promoción del desarrollo social y en el desarrollo económico sin dañar el medio ambiente. En la esfera económica, la sostenibilidad en las pymes es una prioridad fundamental que se han marcado distintas entidades en los últimos años, siguiendo una tendencia alcista. Una de ellas, es la iniciativa española que forma parte del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. El Pacto Mundial o también llamado Pacto Global se lanzó en el año 2.000.

La misión de este pacto mundial es recoger los diez principios universales más los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, también llamados Objetivos Globales o ODS. La alineación de las estrategias de las empresas con los diez principios universales que se basan en cuatro grandes áreas de actuación: derechos humanos, normas laborales, medioambiente y anticorrupción. Los ODS se recogen para todos los países del mundo, para afrontar de forma conjunta los grandes retos que tiene por delante la humanidad y garantizar las mismas oportunidades para todas las personas y llevar una vida mejor sin comprometer el planeta.

A partir de 2019, principalmente, a través del Pacto Verde Europeo, los Estados miembros de la UE, apuestan fuerte por políticas que permitan la transición hacia una economía verde. Esta transición se focaliza, principalmente, en que la actividad generada por las personas permitan el desarrollo sostenible, la reducción de la contaminación, la protección del medio ambiente y la restauración de los ecosistemas. Abriéndose una nueva vía que mediante la ejecución de nuevas políticas y distintos instrumentos económicos, financieros y fiscales han de posibilitar que en un horizonte cercano, alrededor del 2050, se pueda impulsar el crecimiento económico garantizando el respeto del medio ambiente y el bienestar social.

Existen múltiples programas de sostenibilidad orientados a cubrir las necesidades de mejora económica sostenible de las pymes. Todas comparten mejorar los procesos y llevar a cabo actuaciones a favor de la eficiencia energética, la reducción de la huella de carbono o impulsar la economía circular

La UE está acelerando a través de sus políticas, principalmente a partir de la pandemia COVID19, una extensa cantidad de recursos económicos para que sus Estados miembros luchen contra el cambio climático. Fondos como el programa temporal *Next Generation UE* o con el marco financiero plurianual de la UE de 2021 a 2027, a través de los presupuestos de la UE. “No habrá economía sin ecología” como indica Fernando Rodrigo, miembro del patronato de la Fundación Transición Verde.

2. EL CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE

El concepto de medio ambiente continúa siendo un término poco delimitado, abordándose de forma genérica en el art. 45 de la CE. Englobado bajo el paraguas “bien común”. La inexistente concreción del término “medio ambiente” genera ambigüedades, distintas interpretaciones, provocando inseguridad jurídica o incluso aplicación discrecional, y llegando a ocasionar una fuente de conflictos.

Si además se le añade que el marco jurídico del Derecho Ambiental en España es muy variado por sus tratados internacionales, las directivas y reglamentos de la UE, las normativas tanto a nivel estatal como autonómico y local (ordenanzas municipales). Sin olvidar, las existentes por su especificidad como son las sectoriales.

La siguiente tabla muestra algunas de estas normativas:

Nº	Descripción
1	Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido
2	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes
3	Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero
4	Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental
5	Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera
6	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
7	Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural
8	Ley 41/2010, de 29 de diciembre de Protección del Medio Marino
9	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental
10	Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados
11	Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales
12	Reglamento (CE) 834/2007 sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos
13	Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono.
14	Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Rioja
15	Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático en Cataluña
16	Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Fuente: BOE

Algunas de estas normativas regulan tributos específicos. Los tributos medioambientales forman parte del conjunto de tributos reguladores o también llamados tributos extrafiscales como nos muestra el estudio de SALASA BOIX. El autor define los tributos extrafiscales como tributos pertenecientes a la categoría de tributos, persiguen una finalidad extrafiscal como la incentivar o desincentivar ciertas conductas que mejoren la sociedad en general, no contemplan una naturaleza sancionatoria y no contemplan que tengan una partida presupuestaria específica en los fondos recaudados (SALASA BOIX, 2013).

Los principios tributarios deben ser respetados por todos los tributos, tanto los fiscales como los extrafiscales. Aunque a veces, el principio de la capacidad económica se refleja con diferentes magnitudes respecto otros tributos.

Históricamente, el legislador no incorporo el tema ambiental cuando establecía impuestos. Aunque durante un espacio de tiempo sí que el IS regulaba beneficios fiscales ambientales, en la actualidad se encuentra derogado. Consecuencia del desinterés estatal, la descoordinación entre las CCAA por definir políticas unilaterales en materia de fiscalidad, el vacío normativo estatal ha provocado que no exista un consenso a nivel nacional de la política fiscal que se quiere implantar (definición de objetivos, distribución de entornos fiscales, etc).

Según la guía de la UE de 2013 (EC.: Environmental taxes: a statistical guide, 2013) clasifica en cuatro categorías los impuestos medioambientales. La primera categoría son los impuestos que se focalizan en la energía, la segunda son los impuestos sobre el transporte, mientras que la tercera engloba los impuestos sobre la contaminación y la última los impuestos sobre los recursos naturales. Algunas de estas figuras impositivas son:

2.1. Impuestos focalizados en la energía

Dentro de este grupo se concentran los impuestos que se focalizan en la energía, el valor de la producción de energía eléctrica, los residuos radioactivos generados por la energía eléctrica y la producción de combustible nuclear utilizado para generar la energía eléctrica, el almacenamiento de combustible nuclear usado y sus residuos radioactivos en instalaciones centralizadas, los gases fluorados de efecto invernadero y el valor de la sustracción de gas, petróleo y condensados.

Concretando más algunos de los impuestos son el Impuesto sobre el Valor de Producción de la Energía Eléctrica (IVPEE), el Impuesto Especial sobre la Eletricidad o el Impuesto sobre los Hidrocarburos o el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero.

2.2. Impuestos sobre el transporte

Esta categoría recoge los impuestos sobre el transporte, en general se basan sobre la propiedad del transporte (coche, moto, etc.) y los servicios vinculados al sector del transporte. El ejemplo más generalizado es el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). También es conocido como impuesto de circulación, viñeta o sello.

Este impuesto de matriculación es una tasa que se calcula principalmente a partir de las emisiones CO₂ que vienen informadas por el fabricante. Quedan eximidos de pagar este impuesto diferentes colectivos como los vehículos eléctricos, los híbridos enchufables, las ambulancias, los de fuerzas armadas, los de autoescuelas, los taxis o los vehículos especiales entre otros. La tasa oscila entre el 0 hasta el 14,75% de la BI, a parte del IVA como se detalla en la siguiente table de tramos impositivos de IIEE.

E pígra- fes	Emisión gr/km de CO ₂	Tramo impositivo	Incrementos por CCAA
1 y 6	Menor de 120	Exento	
2 y 7	De 121 a 160	4,75%	4,75% Extremadura
3 y 8	De 161 a 199	9,75%	9,75% Cantabria y Extremadura
4 y 9	A partir de 200	14,75%	15% Cantabria 15,9% Murcia 16%, Asturias, Baleares, Cataluña y Valencia
5	No se fija	12 %	12% Andalucía, Cantabria y Extremadura

Fuente: Art. 70 Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de IIEE

Son los consistorios municipales quienes establecen el precio y realizan la recaudación. El municipio donde se encuentre el vehículo registrado es el que establece las tarifas en base a la TRLRHL. Cada ayuntamiento aplica sus propias cuotas.

La asociación Automovilistas Europeos Asociados reitera que se ha desvirtuado la finalidad de este tributo, existiendo diferencias superiores al 150% entre capitales de provincias. Municipios como Rozas de Puerto Real, Colmenar de Arroyo, Patones o

Serratella superan en más de 16 vehículos los censados por habitante. En 2022 el 40% del parque automovilístico de España se concentra en 7 pequeños municipios, y de éstos, seis pertenecen a la Comunidad de Madrid y 1 a Cataluña, Rajadell. Esto sucede debido a que empresas de alquiler de coches y de renting se ubican en determinados municipios pequeños que gozan de una menor presión fiscal, produciéndose una distorsión de la realidad.

2.3. Impuestos sobre la contaminación

Este grupo aglutina los impuestos como los residuos sólidos, sobre la emisión al aire y al agua o la contaminación acústica, entre otros. Ejemplos de ello es el Impuesto sobre Envases de plástico no reutilizables o el Canon de vertido. El Impuesto sobre Envases de plástico no reutilizables entró en vigor en 2023 grava el plástico no reciclado que se pone en circulación en territorio español teniendo una afectación muy importante en las pymes del sector industrial y sector restauración principalmente. Respecto el Canon de vertido, este impuesto grava el vertido de residuos industriales y aguas residuales. Este canon es regulado de forma distinta por cada comunidad autónoma en España, como Plan de Prevención y Gestión de Residuos (PPGR 2030) del Gobierno Vasco o el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2023-2030. Además existen algunas figuras impositivas de ámbito autonómico como la figura impositiva del Impuesto sobre el vertido de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos que grava este tipo de residuos en Cataluña.

2.4. Impuestos sobre los recursos naturales

Esta categoría de impuestos van dirigidos a empresas y personas físicas que desarrollan actividades de exploración, investigación y explotación o beneficio de yacimientos minerales y otros recursos geológicos: madera, petróleo, gas natural, carbón, etc. Entendiéndose el concepto de recurso geológico, en sentido amplio, incluye cualquier elemento independientemente de su estado (sólido, líquido o gaseoso) que se encuentre en la corteza terrestre y que se presenta en condiciones óptimas para poderse explotar.

3. LA FISCALIDAD MEDIOAMBIENTAL Y SU PESO

El impacto que tiene los tributos ambientales en las empresas es importante. Esta afectación es debida a que España tiene regulado un mayor número de tributos ambientales que otros países de la UE. Convendría reflexionar sobre el concepto “del derecho humano a un medio ambiente sano y equilibrado” (CRUZ ÁNGELES, 2022).

La recaudación de la fiscalidad ambiental, tanto dentro de los países de la UE como en España, es de carácter residual según la consulta a Eurostat de 2016. En ella se muestra que, con carácter general, tres grandes bloques conforman los tributos mediambientales: los impuestos sobre energía, sobre el transporte y el último bloque es sobre la contaminación y los recursos. El peso de los impuestos ambientales en la UE recae el 77% en los tributos sobre energía, el 20% en transporte y sólo el 3% en contaminación y recursos, siguen valores similares España, Francia o Alemania.

Analizada la perspectiva ambiental de la tributación en las CCAA y la UE, se considera que el aumento de impuestos autonómicos creados bajo la denominación ambientales ha generado conflictividad. Esta alta conflictividad ha derivado en múltiples recursos y sentencias por parte de los Tribunales: Cataluña SSTC 107/2015 y 111/2015, de 28 de mayo), Asturias - STC 108/2015 de 28 de mayo y 202/2015 de 24 de septiembre, declarando inconstitucional y nulo este tributo.

Durante el ejercicio 2022 en las CCAA se encuentran vigentes 82 tributos ambientales propios. Se parte en los últimos años de un tremendo embrollo fiscal: tributos declarados inconstitucionales, otros tributos suspendidos según el informe del Consejo General de Economistas. Los informes “Panorama de la fiscalidad autonómica y foral”, de los ejercicios 2022 y 2023 reflejan que Cataluña es la comunidad autónoma con más tributos propios 19 aunque vigentes 11 impuestos. La reciente creación del Impuesto sobre de Residuos a nivel estatal ha supuesto a algunas CCAA dejar sin efecto o incluso suprimir impuestos similares.

A todo lo anterior mencionado, a nivel estatal, la recaudación de los ingresos tributarios representa una parte muy ínfima, concretamente, el 2% en el 2021. Aunque su peso económico es mínimo, en términos generales, las empresas en España soportan muchos impuestos medioambientales, en comparación con otros Estados miembros de la UE.

4. AFECTACIÓN A NIVEL EMPRESARIAL

Las empresas para poder operar necesita cubrir unos gastos fijos que acostumbran a ser “reiterativos” al tenerse que abonar durante toda la actividad empresarial y que no varían en función del negocio ni de su productividad. Los gastos fijos representan una importante carga financiera. Los salarios del personal, los gastos de energía, las primas de seguros, la limpieza, los gastos de asesoría, los gastos de mantenimiento, etc. son ejemplos de desembolsos inherentes a la actividad principal de la empresa.

Los gastos fijos son gastos necesarios para mantener la actividad comercial mientras que los costos fijos son aquellos gastos básicos que permiten la operación básica de la empresa. A partir de la pandemia Covid19 se ha producido un aumento generalizado en las empresas tanto de sus gastos como de sus costos.

El incremento que se está produciendo de productos básicos necesarios para el desarrollo de nuestras empresas como son el consumo energético, el coste del suministro de

hidrocarburos, el consumo de agua o las materias primas, entre otros, provoca una inflación de los costes que conlleva subidas de precio de los productos reducción del beneficio, incluso llegando a generar pérdidas.

Si una de las virtudes de los gastos fijos es su previsión. Esta previsión se desvanece cuando los gastos fijos se convierten en variables, se pierde en competitividad. Si para poder funcionar una empresa es necesario disponer de suministro de energía eléctrica, este bien se debe considerar esencial así como otros necesarios como el suministro de gas o de teléfono dependiendo de la actividad que desarrolle la empresa.

Siguiendo a Natalia Fabra, las políticas de austeridad como las del 2018 no han servido y existe un nuevo consenso con nuevas políticas que han de permitir avanzar y reflotar la economía. Una de estas palancas transformadoras del modelo productivo es el Fondo de Recuperación, tanto a medio como a largo plazo, en políticas como el sector de la energía o el despliegue de las energías renovables.

La reducción del coste del suministro energético tiene una incidencia directa en la estructura de costes de las empresas. Haciendo un repaso del precio medio final anual del suministro eléctrico en España en la última década se observa que los precios totales en euros por megavatio-hora fueron de en 2013 fue de 57,99; en 2020 de 40,37; en 2021 se eleva a más del doble en 118,7; esta tendencia alcista se repite en 2022 con 204,7 para situarse en enero de 2023 en 89,90. Esta variación de los precios hace insostenible la competitividad de las empresas, debido al fuerte peso económico que tiene este gasto en la empresa.

Las políticas incentivadoras focalizadas en adoptar medidas que permitan una transición sostenible dan la oportunidad a las empresas en mejorar en competitividad gracias, y refuerzan el crecimiento económico. En España las pymes llevan a cabo iniciativas y prácticas relacionadas con el desarrollo sostenible como queda reflejado en el estudio presentado por el Consejo General de Economistas de España y el Consejo General de la Ingeniería Industrial de España (COGITI) en octubre de 2021 que trata sobre el desarrollo sostenible de la pyme en España.

4.1 Eficiencia energética

Reitero que la energía, y en concreto su coste, es un factor clave de competitividad para las empresas. Reducir los costes energéticos de las pymes causa un gran beneficio en ellas. Además, la implantación de soluciones a nivel empresarial que apuesten por una mejora de la eficiencia energética es uno de los objetivos marcados en la agenda 2030. La concepción de eficiencia energética es muy amplia sin embargo es un recurso poco aprovechado (POVEDA, 2007). Para llevar a cabo estas soluciones se apuesta por ofrecer ayudas e iniciativas que impulsen estas mejoras, como se describen algunas a continuación.

Las ayudas cofinanciadas. Ejemplo de ello son las ayudas cofinanciadas para la implementación de soluciones por las Cámaras de Comercio y a los fondos europeos del

programa FEDER o los grupos de compra agregada vinculados a un territorio y no a un sector económico en particular. Con carácter general estas ayudas, en concreto, requieren que las empresas financien el 100% de la solución, y a posteriori, recibirá una ayuda del 50% que corresponde al cofinanciamiento de FEDER.

Las Auditorías y diagnósticos energéticos. Algunas de las Administraciones de ámbito más cercano como las locales, ofrecen gratuitamente el servicio de auditorías energéticas a los diferentes sectores de la sociedad: agrario, industrial, comercial, ciudadanía, o comunidad de propietarios. En esta misma línea se encuentran los diagnósticos energéticos o adherirse a grupos de compra agregada de energía de un municipio.

Grupo de compra agregada de energía. Se entiende por compra agregada cuando un grupo de empresas se unen para comprar energía de forma conjunta para ahorrar en costes y mejorar en competitividad vinculada a un territorio impulsada por el sector público. Existe un conjunto de técnicas e instrumentos que tienen unas particularidades económicas y presupuestarias para realizar la compra agregada, interviniendo la AP con el objetivo de reducir gastos (MOREO MARROIG, 2016). Algunas AAPP apuestan por realizar subastas o licitaciones electrónicas donde se licita la adjudicación de diferentes lotes, tanto de alta como de baja tensión y con precios fijos y precios variables (de mercado). En el caso del Ayuntamiento de Rubí gestionó en 2019 más de 25GWh de energía 100% renovable con más de 75 puntos de suministro, siendo los precios más baratos que el de la energía convencional, contando con una rebaja inicial en el precio de salida de 400.000 € con más de 55 empresas y comercios que se han incorporado a este pionero grupo de compra agregada.

4.2 Reducción de la huella de carbono

La reducción de la huella de carbono consiste en la disminución efectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas se consigue a través de empresas y/o personas. La inversión y promoción en energías renovables se incluye en esta categoría. Así como su planificación e implantación.

Existen diferentes mecanismos para disminuir la huella de carbono: la mejora de la eficiencia energética en edificios, procesos y transporte, adoptar las energías renovables para la generación de electricidad, la promoción del transporte sostenible (desde la sustitución de vehículos tradicionales hasta el modelo de compartir vehículos), teletrabajar o aplicar una gestión de residuos eficiente.

A nivel público se han seguido políticas y medidas para mitigar el cambio climático. Una de estas medidas es el registro de huella de carbono. Es un registro informativo de carácter voluntario, se articula en base al RD163/2014 y permite calcular el grado de participación de las empresas entorno a la huella de carbono bajo la premisa Calculo, Reduzco y Compenso.

La reducción de la huella de carbono se puede conseguir con un mayor consumo de energías renovables. Se incentivan todo tipo de programas como las ayudas dirigidas a renovables marinas “Renmarinas Demos”, proyectos extraordinarios de instalaciones de biogás, de redes de calor y frío que se basen en energías renovables. La Red REBECA es una red de Economía Baja en Carbono. A principios de 2023 solo las empresas que superen los 50 trabajadores, las que tengan una facturación superior a 10 millones de euro o las empresas que operan en la Islas Baleares.

En la esfera económica española, y más concretamente, en la CA de Cataluña están vigentes los siguientes impuestos: el de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en los vehículos de tracción mecánica, el de emisión de gases y partículas producidas por la industria, las instalaciones que inciden en el medio ambiente, así como las emisiones de aviación comercial.

El impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono es un impuesto finalista, es un tributo propio de la CA de Cataluña y de Navarra. Sería lógico que también estuviera implementado en el resto de CCAA .

4.3 Impulsar la economía circular

La economía circular transforma los modelos empresariales (HENZEN y WEEK, 2022). Las empresas pasan de lo lineal a lo circular modificando sus modelos de negocio: los flujos físicos, las relaciones con los clientes, proveedores y asociados, los ingresos, estructura, costos y financiación

SASTRE SANZ identifica más de 113 referencias entre ellas incluye IVA reducido o exención en productos de segunda mano, en servicio de reparaciones, el pago por generación de residuos, beneficio fiscal en las tasas municipales de residuos, modulación del IS según la proporción de materiales reciclados utilizados, modulación el IS a empresas según los criterios de sostenibilidad utilizados, o beneficios fiscales para empresas que implanten un modelo de negocio circular, entre otros (SASTRE SANZ, 2019).

A partir de 2023, se han establecido en el territorio español herramientas fiscales para estimular la economía circular a través de dos impuestos especiales de nueva creación. El primero es el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizable cuya base imponible se calcula por la cantidad de plástico no reciclado expresado en Kilogramo y el tipo de gravamen es de 0,45 € por Kg. Y el segundo impuesto es sobre depósito de residuos en vertederos, su incineración y coincineración de residuos la base imponible se mide dependiendo del producto. Estos dos impuestos contemplan un conjunto de supuestos de no sujeción y también de exenciones.

También se establecen deducciones fiscales como las donaciones de bienes a entidades sin fines lucrativos destinadas a cubrir fines de interés general, o el autoconsumo de bienes, sus posibles alteraciones por depreciación de bienes o revalorización.

A nivel más local, el TRLRHL contempla en el art. 34 apartado 6 poder aplicar una bonificación de hasta el 95% de su cuota íntegra en tasas.

El sector público incentiva que se invierta en nuevas tecnologías y en procesos circulares, a partir de deducciones o exenciones fiscales, reduciendo su coste de inversión y fomentando la incorporación de prácticas sostenibles. Por ejemplo, la moneda social impulsada por la Administración se convierte en una gran herramienta para fomentar la economía circular .

El concepto de economía circular todavía se encuentra en construcción, confluyendo distintos conceptos que cabalgan en dos pilares fundamentales el respeto de nuestro entorno y una mayor sostenibilidad (SEDEÑO LÓPEZ, 2022). Además, las medidas tributarias que incentivan la economía circular son los tributos, principalmente los impuestos (y en menor medida las tasas y las contribuciones especiales) que parten de la fiscalidad ambiental, y destacar dentro de ésta la fiscalidad de la energía. En 2022 no existen impuestos ambientales a nivel europeo, pero no se descarta que en un futuro existan. El impuesto medioambiental, conocido como IVPEE es el impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía (IVPEE). Este controvertido impuesto se grava por producir e incorporar energía al sistema eléctrico.

A nivel estatal, no se ha detectado una relación clara entre la economía circular y los impuestos estatales: el Impuesto Especial de Hidrocarburos (IEH) Y el Impuesto Especial sobre el Carbón (IEC). El impuesto IEH corresponden a aquellos impuestos que gravan los hidrocarburos como gasolina, gas natural, gasóleo, etc. que son utilizados como combustible o carburante. Su aplicación es selectiva, aplicándose a Península e Islas Baleares, pero no en Islas Canarias, Ceuta y Melilla.

Una nueva herramienta sería aplicar la diferenciación de tasas impositivas distintas, como sería el hipotético caso de un impuesto reducido para productos fabricados a partir de materiales reciclados. Otra medida es aplicar una tasa impositiva más elevada para desincentivar el uso de ciertos productos, como los no reciclables como el reciente impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

Herramientas más tradicionales como los depósitos o los sistemas de devolución fomentan la recogida selectiva de productos, así como alargar la vida útil de los productos a través de su reciclaje, generando economía circular. En el ámbito de la economía circular se basa alrededor a tres ejes: la estrategia empresarial, el modelo de negocio y el grupo de soluciones de certificación específicas basadas en la prevención y en la gestión como las etiquetas ambientales, huella hídrica, ecodiseño, etc. (ADAME et al, 2020).

A modo de conclusión la economía circular ha generado una nueva forma de producción y de consumo responsable (BELDA HÉRIZ, 2018).

La tendencia del futuro es poder medir y comunicar la sostenibilidad de una empresa. Se trabaja desde diversas administraciones, como el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, en adelante CERSE, que enseñan sobre como calcularla e informar,

se trata de generar valor. El CERSE es el órgano a nivel estatal que desarrolla la estrategia española de responsabilidad social de las empresas.

Es fundamental poder medir y comunicar la sostenibilidad de las pymes. Se debe reportar y se trata de crear valor. La sostenibilidad debe generar valor para toda la comunidad y las empresas deben dar la solución a la sociedad. Las empresas deben ser un agente activo para dar soluciones.

Existen dos conceptos que se interrelacionan con la transición ecológica como son la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) y la Responsabilidad Compartida (RC). Los enfoques varían mientras que en la RSE va focalizado a asumir un papel activo más allá de su objetivo económico dirigiendo la promoción de la sostenibilidad a su círculo más cercano como trabajadores, clientes, proveedores o grupos de interés. En la RC su enfoque es más amplio e intenta colaborar y participar con diferentes actores: empresas, sociedad civil, gobiernos, etc., para tratar desafíos y problemas complejos que repercuten a la sociedad, en este caso la sostenibilidad.

Si la empresa dispone de un modelo de gestión organizacional como es la responsabilidad compartida mejorará su competitividad como organización. El papel de la ética de la empresa no se puede descuidar (BAÑÓN GOMIS et al, 2011).

5. DILIGENCIA DEBIDA Y LEY DE RESPONSABILIDAD CORPORATIVA

En el entorno empresarial, se entiende el concepto de diligencia debida al conjunto de medidas que se aplican como precaución, o bien buen sentido, que se recomiendan llevar a cabo para un óptimo desarrollo de una actividad y evitar posibles daños en un futuro. Se acostumbra a aplicar de forma voluntaria.

Según el análisis de la Ley francesa relativa al deber de vigilancia es un instrumento de carácter internacional vinculante jurídicamente sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales (GUAMÁN HERNÁNDEZ, 2018).

Las Naciones Unidas realizan informes relacionados con las empresas y los derechos humanos. Disponen de un foro donde se hace hincapié en los principios rectores que se focalizan en tres pilares: el deber de proteger (Protección), la responsabilidad de respetar (Respeto) y acceder a soluciones efectivas (Remedio).

Según el Observatorio de RSC, a fecha, 14 de febrero de 2022, Europa no dispone de una regulación que exija la debida diligencia a sus Estados miembros. En diciembre de 2023 se firma un acuerdo político, pero requiere de reuniones técnicas, la elaboración de un texto final y su aprobación por parte del Parlamento Europeo. La previsión de votación es marzo de 2024.

Por su parte, el Mercado exige una regulación que armonice criterios y permita la igualdad de competencia entre las empresas de diferentes Estados, como Francia o Alemania.

Una buena opción es disponer de una ley de responsabilidad corporativa en la UE. Esta nueva ley, que tendría carácter obligatorio, debería contemplar tanto la diligencia debida en relación con los derechos humanos como los daños provocados al medio ambiente. Además, debería estar alineada con los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos que determinó la ONU y con la Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable.

La futura ley de responsabilidad corporativa plantea como punto de partida que su ámbito de aplicación se extienda a todas las empresas establecidas en la UE sin importar su tamaño, que el ámbito de responsabilidad corporativa se determine a través de la evaluación y análisis de sus impactos, que sea garantista en la protección de los derechos humanos y el cuidado del medio ambiente por parte de las acciones de las empresas, así como, también garantista en el modelo participativo de personas, y otras entidades afectadas por los riesgos originados por la actividad empresarial, y que prevea las vías para resarcir a las víctimas.

6. CONCLUSIONES

Los desafíos que presentan los Estados, como el cambio climático, la escasez de agua, la desertificación o el aumento del nivel del mar, son ocasionados el 97% por la acción humana. Son problemas que vienen derivados de la industrialización y del crecimiento de la población.

No ayuda al sector empresarial la descentralización y desconcentración de competencias en los tres ámbitos: el estatal, el autonómico y el local, generando cada Administración sus propios tributos, y en ocasiones, difieren sustancialmente entre ellas.

La competitividad, la digitalización, la innovación, los servicios digitales, las certificaciones, los sellos y las marcas de calidad, los nuevos sistemas de comunicación (administración electrónica, certificados digitales,...) permiten y han de servir de motor para que las pymes incorporen en su adn y adopten prácticas favorecedoras con la conservación y la mejora del medio ambiente.

Hoteles sostenibles “*Eco Friendly*”, productos respetuosos con el medio ambiente como Danone o la empresa Pellet del Sur que fabrica combustible de biomasa a partir de hueso de aceituna son ejemplos de empresas que están apostando fuerte por la sostenibilidad.

En las pymes, con carácter general el responsable de sostenibilidad recae en el área de RRHH, en el área de medioambiente, no siempre las empresas tienen un área específica dedicada a la sostenibilidad, pero un responsable de sostenibilidad debería existir.

Los nuevos valores de las empresas y las políticas de formación, sensibilización y concienciación del cuidado del medio ambiente están permitiendo que una nueva filosofía se instaure en nuestra sociedad de distintas formas. Está previsto que la demanda de financiación empresarial a las entidades financieras por parte de las pymes se vea incrementada para poder adoptar nuevas líneas de actuación relacionadas con temas de sostenibilidad. Esta

futura demanda vendrá a consecuencia de los requerimientos de sostenibilidad que influyen en el mercado y en la sociedad, así como las nuevas tendencias.

La limitación del uso del agua, la reducción del uso de plásticos desechables, la diferenciación de residuos, el aprovechamiento y potenciación del uso del transporte público o comprar alimentos de temporada son algunas de las acciones que permiten cuidar nuestro planeta. Las pymes han de poder idear actuaciones, implementar cambios de forma más dinámica i rápida al contar con una estructura menos jerarquizada que las grandes empresas, y comunicar estos cambios para que la ciudadanía sea conocedora de este nuevo enfoque organizacional que esta siguiendo la empresa, como empresa comprometida con la transición verde.

Dentro de una empresa, algunos procesos si que requieren de grandes inversiones, pero existen otros, pequeñas actuaciones, que inciden más en un cambio de cultura organizacional que en el desembolso económico que representa. La selección de proveedores, la cadena de logística o la adopción de medidas de reducción del papel en las oficinas son algunos ejemplos. Se ha abierto un nuevo período de oportunidades y nuevos retos para las pymes.

Parece que haya pasado mucho tiempo, pero en España no han pasado ni diez años, de la prohibición de entregar los comercios bolsas de plástico gratis a sus consumidores (desde julio de 2018) o el derecho de poder consumir agua no envasada de manera gratuita en los establecimientos de restauración (julio de 2022). Actuaciones de este tipo muestran que los pequeños cambios son poderosos.

Para concluir y a modo de reflexión el político y economista Al Gore pronunció que “La dicotomía entre desarrollo y sostenibilidad es falsa. Sin planeta no hay economía que valga”.

Toda esta transformación verde requiere del apoyo y el esfuerzo de todos los sectores. El sector público brindando herramientas y ayudas como préstamos para pymes con condiciones más ventajosas, el sector privado ha de ser un socio clave para lograr aportando agilidad en la ejecución de programas y apostar el desarrollo sostenible, impulsando conjuntamente acciones coordinadas y la cooperación pública. Y no se debe olvidar el papel de otros agentes económicos como dinamizadores y defensores de esta transición verde, entre ellos la sociedad civil.

7. BIBLIOGRAFÍA

ADAME MARTÍNEZ, F. D. ARNEDEO LASHERAS, R., JACA GARCÍA, C., LEON PERFECTO, C. y ORMAZÁBAL GOENAGA, M.: *Guía práctica para implantar la economía circular en las pymes*, AENOR ediciones, Madrid, 2020.

BAÑÓN GOMIS, A. J., GUILLÉN PARRA, M. y RAMOS LÓPEZ, N.: “La empresa ética y responsable”, *Universia Business Review* 30, 2011, págs. 32 a 43.

BELDA HÉRIZ, I.: *Economía circular: un nuevo modelo de producción y consumo sostenible*. Tébar Flores, 2018.

CRUZ ÁNGELES, J.: "Vera Esquivel, Germán. Derecho Internacional Ambiental," *Revista electrónica iberoamericana* 16.2, Ara Editores, Perú, 2022, págs. 210 a 215.

FUNCAS. (2023). Observatorio de Finanzas y Consumo: Educa 11-2023. Recuperado de <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/12/ODF-Funcas-Educa-11-2023.pdf>

GREEN EUROPEAN FOUNDATION. (2023, 18 septiembre). *Economía y fiscalidad ambiental (Transición Verde para Europa)* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/HoIU-jBVOc>

HENZEN, R. y WEEK, E.: *Economía circular: un enfoque práctico para transformar los modelos empresariales*, Marge Books, Sabadell, 2022, recuperado de <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc21.feld>.

GARCÍA, E.: "La transición ecológica: definición y trayectorias complejas", *Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente* 125, 2018, págs. 88 a 100.

GUAMÁN HERNÁNDEZ, A.: Diligencia debida en derechos humanos y empresas transnacionales: de la ley francesa a un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos, Universidad Pablo de Olavide, 2018, recuperado de "https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/download/3492/2761".

LOZANO SOLER, J.M., MURILLO BONVEHÍ, D. y URRIOLAGOITIA DORIA MEDINA, L. E.: "RSE y Pyme: Del discurso a la implementación. Una perspectiva europea", 2009, recuperado de "<http://www.ipyme.org/Publicaciones/RSE-PYME.pdf>".

MOREO MARROIG, T.: "Aspectos económico-presupuestarios de las técnicas e instrumentos para la compra agregada", *Compra y demanda agregada en la contratación del sector público: un análisis jurídico y económico*. Aranzadi Thomson Reuters, 2016, págs. 67 a 128.

OBSERVATORIO RSC.: Acuerdo sobre la directiva europea de diligencia debida, recuperado de "<https://observatoriorsc.org/acuerdo-sobre-la-directiva-europea-de-diligencia-debida-un-paso-fundamental-pero-una-oportunidad-perdida-para-lograr-un-cambio-transformador/>".

POVEDA, M.: "Eficiencia energética: recurso no aprovechado", *Revista Energética*, 2007, págs. 1 a 19.

SALASA BOIX, R. R.: *Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales*, 2013.

SASTRE SANZ, S.: *Instrumentos fiscales para una Economía Circular en España*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2019.

SEDEÑO LÓPEZ, J.F.: *Fiscalidad en la economía circular: situación actual y propuestas de reforma*, Tirant lo Blanch, 2022

Capítulo XIII. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-ECONÓMICA, TRIBUTARIA Y MEDIAMBIENTAL DEL CULTIVO DEL CHOPO EN LA VEGA GRANADINA

José Ortiz Martín

Graduado en Derecho por la Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN

Toda persona que presente un cierto vínculo con Granada, es consciente de la relevancia ambiental y paisajística del bosque de chopos de la Vega de Granada; siempre con el cauce del río Genil como eje vertebrador de ese privilegiado entorno. Pero más allá de esa “magnífica postal”, hay una profunda cultura que encierra una realidad económica y social complementada con el beneficio medioambiental. A pesar de todo ello, la ciudad de Granada incomprensiblemente se encuentra como una de las urbes con más contaminación de España, y cuyo origen evidentemente no es la industria que posee.

El cultivo de plantaciones de chopos en la Vega granadina se remonta a los musulmanes, en efecto, fueron los nazaríes quienes desarrollaron la plantación mediante un sistema de regadío por gravedad que distribuye el agua a través de canalizaciones que perduran actualmente.

El cultivo del chopo ha sufrido diversos altibajos desde esa época nazarí, pero podemos afirmar que su mayor auge coincide con dos periodos históricos significativos:

El primero, a partir del año 1880 coincidiendo con la aparición en Granada de una burguesía industrial que se genera en torno a la implantación de un gran número de azucareras y la introducción del cultivo del tabaco que requería la construcción de un gran número de secaderos, para los que la madera de chopo era su principal elemento estructural.

Asimismo, la chopera se convierte en un elemento natural protector, que va a contener de manera natural las crecidas y desbordamientos periódicos del río Genil.

El segundo de estos periodos fue durante las primeras décadas del siglo pasado cuando su cultivo, experimentó un notable impulso debido sobre todo a su aplicación en el sector agrario, tanto de la propia Vega de Granada, como en el de Levante y Murcia.

La aparición posterior de los censos agrarios nos permite determinar que la provincia de Granada, con una extensión de unas 4.655 hectáreas registradas por el Distrito Forestal de Granada, llegó a ocupar en los años 70 el primer puesto en lo que a extensión de choperas se refiere, muy por delante del resto de provincias españolas (Censo Agrario de 1962).

A pesar de que el cultivo de Chopo en ese momento del siglo pasada se había estado extendiendo en diversas zonas de la provincia, debido principalmente a la calidad del suelo, a la cantidad y calidad del agua y al clima, de las 4.655 hectáreas registradas por el Distrito Forestal de Granada, 3.000 de ellas se localizaban en la zona denominada del “Genil”, suponiendo un 64,5% del total. (Ocaña, 1972).

En la actualidad y debido por una parte a “la crisis de la construcción de 2008” y por otra a la cada vez mayor implementación del plástico en la fabricación de envases para ser empleados en el sector hortofrutícola ha provocado que las plantaciones del chopo en la Vega de Granada, hayan caído hasta índices realmente alarmantes que ponen en peligro su continuidad.

Nuestro propósito, a través de esta breve ponencia, es dar a conocer todo el potencial que representa el cultivo del chopo y la necesaria protección que debe tener por parte de los poderes públicos, dado que a nuestro entender, se trata de una especie estratégica que nos aporta una serie de beneficios tanto económicos como ambientales, culturales y paisajísticos. Por ello, sin la necesaria implicación de los poderes públicos este objetivo se verá definitivamente frustrado.

2. RECONOCIMIENTO MEDIOAMBIENTAL

Dada la actual preocupación por los problemas derivados del cambio climático y la proliferación de iniciativas legislativas que tienen como finalidad cumplir los objetivos de transición ecológica y desarrollo sostenible, podemos afirmar que el chopo reúne a nuestro juicio, muchos de los requisitos que requieren las disposiciones normativas para convertirse en un espacio medioambiental protegido.

Así ya la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, que modifica la ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad, en su art. 28 define los espacios naturales protegidos, y en su apartado primero establece: *“Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.*

Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.”

Podemos enumerar una lista de beneficios que proporciona la existencia del chopo y que deben ser puestos en valor para confirmar que estamos ante un espacio natural que debe tener una especial protección.

- Su capacidad de fijación de CO₂ y un potente filtro de nitrato.

Debido a su rápido crecimiento, el chopo es uno de los árboles que con una media de 11 toneladas por hectárea y año presenta una equivalencia de 165 toneladas de CO₂ por hectárea en cada rotación de 15 años. Se constituye de esta forma en un auténtico pulmón verde generador de oxígeno y receptor de partículas contaminantes, dado su poder de filtración de nitratos tan presentes en las zonas de cultivo intensivo por el uso de insecticidas y herbicidas. Esta labor la complementa con la purificación de las aguas del importante acuífero subterráneo que discurre por la Vega de Granada.

- Preservación de los suelos.

Es conocida que las plantaciones de chopos son uno de los mejores medios naturales que reducen las escorrentías superficiales, permiten igualmente la fijación de sedimentos, y muestran una importante capacidad para proteger caudales de agua en relación con su infiltración en zonas con riesgo de inundaciones, sobre todo de ríos y torrentes.

- Es un elemento positivo para la biodiversidad.

En efecto, bajo las plantaciones de chopos se genera un auténtico ecosistema que permite que proliferen diversas especies vegetales y animales debido al microclima que genera la chopera, donde prosperan especies herbáceas como las “megaphorbias” entre las que destacan el equisetum hyemale (cola caballo) o los helechos así como la fritillaria meleagris (gallina de guinea).

También albergan un gran número de especies animales por la protección que les ofrece a pesar de su proximidad a áreas densamente pobladas, y también como corredores ecológicos. las principales especies de fauna animal que habitan en este ecosistema son: la Jineta (*Genetta genetta*), el Zorro (*Vulpini*) y distintas aves como la Paloma Torcaz (*Columba palumbus*), la Tórtola (*Streptopelia turtur*), el Pato Real (*Cairina moschata sylvestris*), la Garceta (*Egretta garzetta*), la Chocha Perdiz (*Scolopax rusticola*) o la Agachadera (*Gallinago gallinago*).

- Se constituye como un elemento que limita la tala de bosques naturales o primarios.

Sin duda la relevancia que poseen los “bosques cultivados” para la producción maderera reduce la dependencia de tala de bosques naturales o primarios, lo que indudablemente ayuda indirectamente a su conservación ante la demanda creciente de madera, colaborando desde un punto de vista de gestión sostenible con las limitaciones del impacto medioambiental, dada su elevada regeneración al ser un cultivo ideal por su rápido crecimiento.

- Regulación climática.

Las choperas confieren al territorio de la Vega de Granada un acentuado microclima que suaviza las temperaturas del tórrido verano, dado el efecto de regulación térmica y climática que desarrollan. Sin lugar a dudas, la humedad y frescor que aportan al aire, revierte en los municipios del Área Metropolitana de Granada.

- Beneficios culturales y paisajísticos

Tampoco debemos soslayar otros aspectos relevantes que trascienden a los anteriores y concretamente nos referimos a la huella paisajística-cultural que posee “el bosque de chopos” de la Vega de Granada. Es complicado describir la cultura de un territorio determinado sin tener en cuenta su paisaje que va inexcusablemente unido al desarrollo de esa cultura.

El chopo ha estado unido a la cultura de Granada y de los pueblos de la Vega granadina especialmente desde finales del siglo XIX. Ya en las obras literarias de los primeros románticos que visitaron Granada, como en “Cuentos de la Alhambra” 1832 de Washington Irving y más tarde en la obra de Federico García Lorca el chopo quedó absolutamente retratado como imagen identitaria de este territorio.

*Mi chopo centenario de la vega
sus hojas meneaba,
y eran hojas trémulas de ocaso
como estrellas de plata.*

*El resumen de un cielo de verano
era el gran chopo. Mansas
y turbias de penumbra yo sentía
las canciones del agua.*

Federico Garcia Lorca. Manantial (libro de poemas,1921)

*Dulce chopo,
dulce chopo,
te has puesto
de oro.
Ayer estabas verde,
un verde loco
de pájaros*

*gloriosos.
Hoy estás abatido
bajo el cielo de agosto
como yo bajo el cielo
de mi espíritu rojo.
La fragancia cautiva
de tu tronco
vendrá a mi corazón
piadoso.
¡Rudo abuelo del prado!
Nosotros
nos hemos puesto
de oro.*

Federico Garcia Lorca. In *Memorian* (libro de Poemas, 1921)

Al pasear por los caminos que atraviesan la Vega se hace evidente la distribución de volúmenes en un entorno donde se alternan imponentes bosques y vacíos, sucesivamente limitados en sus extremos por relieves montañosos que rompen abruptamente el plano pictórico de la llanura. El viajero percibe sensaciones externas e internas: quietud, armonía, tranquilidad, bienestar, frescor, espiritualidad.

El mantenimiento de las choperas genera iniciativas de actividades recreativas y de ocio en el entorno del territorio, lo que lleva aparejado el fomento del turismo rural en la zona, que hoy se ha convertido en una importante actividad económica.

Toda esta serie de excelencias deben culminar, a nuestro juicio, con el reconocimiento medioambiental de los poderes públicos de la protección de la plantación del chopo en la Vega de Granada ya que existen un marco legal apto para poder lograr este objetivo.

En este sentido la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, que modifica la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y concretamente su art. 30 enumera la clasificación de los espacios naturales protegidos en: Parques, Reservas Naturales, Áreas Marítimas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos.

En relación con los Parques, el art. 31 de la citada ley define a la figura del Parque como un área natural que en razón de la belleza de su paisaje, la representatividad de su ecosistema, la singularidad de su flora, de su fauna, o de su diversidad geológica posee un valor ecológico, estético, educativo o científico cuya conservación merece una atención preferente.

Como complemento, la figura del Espacio Protegido, arts. 35 y siguientes de dicha ley, define la protección de esta figura medioambiental, por sus valores naturales, estéticos y culturales, concretándose sus objetivos en la conservación de los valores singulares que poseen, así como la preservación de la interacción armoniosa entre naturaleza y cultura en una zona determinada.

Además, contamos con distintos antecedentes en nuestro país, destacando especialmente la declaración del Parque Cultural del Chopo “Cabecero del Alto Alfambra”, mediante el Decreto 69/2018, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, en base a poseer un paisaje característico consolidado desde hace siglos a partir de la actividad ganadera y agrícola, de gran singularidad, que ha conformado la vida de distintos pueblos mediante la gestión de recursos naturales, perdurando en la arquitectura, la cultura popular y las tradiciones.

Todas estas características son comunes con nuestro escenario y sólo es cuestión de aunar esfuerzos y despertar sensibilidades, para conseguir la necesaria protección legal de este singular espacio medioambiental.

3. ASPECTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DE LA PLANTACIÓN DEL CHOPO EN LA VEGA DE GRANADA

3.1. Aspectos económicos

Históricamente, la explotación de las choperas, se ha sustentado económicamente, no tanto en la calidad de la madera que se obtiene de su producción, como en la enorme versatilidad de la misma. Es evidente que el chopo, en general, no es materia prima de la “alta ebanistería”, sin embargo es fundamental tanto en el sector de los envases como en el importante sector de laminados, aglomerados, contrachapados etc., que es dónde se sitúa su principal mercado. Actualmente se está implementando como elemento constructivo estructural en su aplicación a la fabricación de vigas laminado-encoladas para edificaciones mixtas de madera y hormigón que reduce la cantidad de hormigón utilizada, disminuyendo la huella de carbono en la construcción, que es una de las de mayor impacto medioambiental.

Su constante capacidad de producción al tener un rápido crecimiento; dejando al margen algunas variedades; El chopo completa su ciclo biológico entre 8-10 años que sumado a una adecuada gestión de las explotaciones, convierte estas plantaciones madereras en negocios que pueden ser susceptibles de generar un importante margen económico, aunque siempre con la incertidumbre del precio que tendrá la madera en un plazo superior a 8 años desde la plantación, así como la poco favorable legislación tributaria que describiremos más adelante.

Asimismo, y dadas las indudables ventajas medioambientales que aportan, como es la conservación de la biodiversidad, la calidad de suelo y el agua o la mitigación del cambio climático; indirectamente su cultivo proporciona otros ahorros económicos que no deben ser desdeñados.

En lo referente a la productividad, esta puede oscilar en atención a distintos factores, especialmente, la mayor o menor densidad de plantación, que se contrapone con un mayor coste inicial en la inversión y con un mayor mantenimiento de la explotación (siembra, riego, control de plagas, limpia del chopo etc.).

También se debe hacer referencia a su margen económico, dependiendo de la edad de la plantación, pues el chopo más joven es más demandado para la elaboración de pulpa y papel con un precio más bajo por metro cúbico, mientras que el chopo de más edad tiene un mayor encaje como madera de mayor valor.

Pero es sin duda el cultivo del chopo, uno de los principales elementos económicos y sociales en la Vega de Granada que da lugar a una importante transformación de las zonas rurales en auténticos centros de creación de empleo; tanto directo como indirecto, que da lugar al crecimiento económico de las mismas y evita la despoblación.

Aún con esta serie de factores favorables, a priori, nos encontramos que en los últimos veinte años, se han perdido en la Vega de Granada el 85% de las plantaciones, encontrándonos ante una difícil situación que hace necesario la concienciación de distintos sectores; políticos, sociales y empresariales, para adoptar las medidas necesarias que establezcan el mantenimiento de lo que consideramos como un espacio natural que debe ser protegido.

3.2. Aspectos financieros

La actual situación jurídico-tributaria de la actividad de producción del chopo, se conforma en distintas figuras fiscales que se articulan en torno tanto a la imposición directa como indirecta y en las que el legislador, lejos de tener una sensibilidad medioambiental en relación con los beneficios que proporciona la plantación del chopo, otorga básicamente el mismo tratamiento que a otras actividades de carácter agrícola o forestal. En este punto vamos a tratar de dar una visión general del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio.

Poniendo el acento en los tributos directos, nos encontramos que la actividad del cultivo del chopo puede ser ejercida tanto por personas físicas como por personas jurídicas estando sujetas al IRPF las primeras, soportando un impuesto progresivo o al Impuesto sobre Sociedades las segundas, soportando un tipo impositivo fijo.

3.2.1. *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

En el primer supuesto de actividad empresarial ejercida por persona física se puede optar por determinar el rendimiento neto mediante el sistema de Estimación Objetiva: “*actividad forestal susceptible de estar incluida en el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca en dónde el rendimiento neto se obtiene con los ingresos de la actividad más la suma de las subvenciones corrientes o de capital a las que se les aplica el coeficiente del 0,23*”, ya que el período de corta del chopo es inferior a 30 años.

Es por tanto un sistema en el que los gastos soportados durante los años de la explotación, no se imputan para el cómputo del rendimiento neto, dado que como hemos señalado, éste se obtiene con la aplicación del coeficiente 0,23. En este sistema además, se reducen las obligaciones formales que se concretan en la llevanza de Libros Registro de ingresos, así como la conservación de justificantes durante 4 años.

El otro sistema de determinación del rendimiento neto de las personas físicas es el “general”, esto es, el de Estimación Directa donde básicamente la obtención del rendimiento neto se determina por la minoración de los ingresos más la suma de subvenciones con los gastos fiscalmente deducibles.

3.2.2. *Impuesto sobre Sociedades*

En relación con las Personas Jurídicas, estas tienen que tributar en el Impuesto sobre Sociedades tomando como base, el beneficio que se desprende del resultado contable de la entidad. El tipo impositivo general se establece en el 25% pero existe el tipo reducido para nuevas empresas del 15%, o para cooperativas con actividad forestal del 20%.

3.2.3. *Impuesto sobre el Patrimonio*

Por lo que se refiere al Impuesto sobre el Patrimonio se regula en la Ley 19/1991 de 6 de junio. Nos encontramos ante un tributo que grava de forma directa, personal y anualmente el patrimonio neto de aquellos titulares obligados siempre que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

Si la base imponible, determinada según las normas del impuesto, es igual o inferior al mínimo exento establecido, bien con carácter general en 700.000 euros, bien en el importe que en ejercicio de sus respectivas competencias normativas sobre el citado mínimo exento, determinen las Comunidades Autónomas para sus residentes, no existirá obligación de declarar.

Cuando, no concorra la anterior circunstancia, el valor de los bienes o derechos, determinado de acuerdo con las normas reguladoras del impuesto, ha de resultar superior a

2.000.000 de euros. A efectos de la aplicación de este segundo límite, se deben incluir todos los bienes y derechos del titular, estén o no exentos del impuesto, computados sin considerar las cargas y gravámenes que disminuyan el valor de los mismos, ni tampoco las deudas u obligaciones personales de las que deba responder el titular de los mismos.

3.2.4. *Impuesto sobre el Valor Añadido*

En cuanto a la fiscalidad indirecta, los titulares personas físicas que determinen sus ingresos mediante el sistema de estimación objetiva, respecto a ellos, la legislación tributaria dispone que no existe obligación de repercutir ni de liquidar e ingresar el IVA por las ventas de los productos naturales obtenidos en las explotaciones, así como por las entregas de bienes de inversión utilizados en esta actividad que no sean inmuebles. Quedan exceptuadas las importaciones de bienes, adquisiciones intracomunitarias de bienes y las operaciones en las que se produzca la inversión del sujeto pasivo.

Estos sujetos, tampoco podrán deducirse las cuotas de IVA soportadas o satisfechas en las adquisiciones de bienes o servicios empleados en la actividad.

En este régimen se percibe una compensación a tanto alzado en las entregas de productos naturales a otros empresarios no acogidos al régimen agrícola y que no realicen exclusivamente operaciones interiores exentas. También en las entregas intracomunitarias a personas jurídicas no empresarios y en las prestaciones de servicios incluidos en el régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca.

Esta compensación será la cantidad resultante de aplicar al precio de venta de los productos obtenidos en explotaciones agrícolas o forestales y en los servicios accesorios a las mismas el 12%.

Por su parte los empresarios que determinan su rendimiento neto en Estimación Directa así como las sociedades mercantiles, el tipo aplicable de IVA para la venta de madera es del 21%. Sin embargo, para las actividades forestales se aplicará, según el art. 91 de la Ley 37/1992 que regula el IVA el tipo reducido del 10% en: *Las prestaciones de servicios efectuadas en favor de titulares de explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas, necesarias para el desarrollo de las mismas, que se indican a continuación, tributarán al tipo reducido de IVA (10%): plantación, siembra, injertado, abonado, cultivo y recolección; embalaje y acondicionamiento de los productos, incluido su secado, limpieza, descascarado, troceado, ensilado, almacenamiento y desinfección de los productos, nivelación, explanación o abancalamiento de tierras de cultivo, asistencias técnica; la eliminación de plantas y animales dañinos y la fumigación de plantaciones y terrenos; drenaje; tala, entresaca, astillado y descortezado de árboles y limpieza de bosques.*

Se excluyen las cesiones de uso y el arrendamiento de bienes, aunque se utilicen para dichas actividades, por lo que tributarán al tipo general del 21%.

Finalmente debemos incidir en general, en el déficit fiscal en materia de bonificaciones y deducciones que tiene actualmente, a nuestro juicio, la actividad de explotación forestal en general y la singularidad de la explotación del chopo en particular.

Así, entendemos que deberían establecerse en materia impositiva, deducciones directas que reconocieran las virtudes medioambientales que proporciona el “bosque de chopos”, que sin duda incentivarían las plantaciones que actualmente están bajo mínimos, entre otras razones por la notable carga fiscal a la que se ven sometidos los empresarios del sector.

Estas reducciones podrían venir a nivel de tributos indirectos con la reducción del IVA al 10% en la venta de madera al igual que ocurre en las prestaciones de servicios en favor de titulares de explotaciones forestales, lo que dinamizaría la comercialización de la madera aumentando su demanda.

Por lo que se refiere a la tributación en Renta de empresarios personas físicas y en el Impuesto sobre Sociedades para las personas jurídicas, es evidente que nos encontramos ante la obtención de unos ingresos que se dilatan en el tiempo; recordemos que una explotación de chopos tiene un ciclo biológico no inferior a 8 años; por lo que a nuestro juicio, debería contemplarse la aplicación de reducción por rendimientos irregulares del 30% de los ingresos para actividades económicas con periodos de generación superior a 2 años.

Esta reducción establecida en el art. 32.1 de la Ley 35/2006 de 28 de noviembre que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, ha quedado cercenada por la interpretación que dio la Dirección General de Tributos en su Consulta Vinculante N° V0304-17 de 6 de febrero de 2017 en la que se establece lo siguiente: *“no resultará de aplicación esta reducción a aquellos rendimientos que, aun cuando individualmente pudieran derivar de actuaciones desarrolladas a lo largo de un periodo que cumpliera los requisitos anteriormente indicados, procedan del ejercicio de una actividad económica que de forma regular o habitual obtenga este tipo de rendimientos”*.

Es evidente, que si el sistema impositivo no observa el hecho de que somete a tributación una actividad económica, en el ejercicio en que se produce la tala del chopo, pero sin tener en cuenta todo el período de años necesario para su crecimiento (mínimo 8 años) con el cúmulo de gastos que se han de soportar desde su plantación; la rentabilidad se reduce hasta parámetros que han hecho constatar la realidad actual. El chopo en la Vega de Granada ha reducido su plantación en los últimos 20 años hasta índices que hacen peligrar su continuidad.

Por tanto, la realidad constata que el este sector está necesitado de la toma de conciencia por parte del legislador, que debe entender que la plantación de chopos no sólo puede verse desde un planto estrictamente económico, sometido a la carga impositiva (que actualmente tiene escasos beneficios fiscales), sino que la existencia de estas plantaciones forestales proporcionan adicional y gratuitamente a la sociedad, unos beneficios medioambientales, climáticos, culturales y paisajísticos que deben ser objeto de alguna compensación.

4. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. 2019 Beneficios de la bioeconomía del chopo en Granada. Diálogos con la sociedad. Universidad de Granada.

- SUFRATEGUI M.A. “El chopo en la construcción. Innovación en el chopo para nuevas aplicaciones”. II Simposio del Chopo. Valladolid. España (2018).

-GALLEGO MOLINA A. “De la lira verde de Góngora a la construcción industrializada con madera: un paseo por la innovación”. Discurso de apertura curso académico 2022-2023, Universidad de Granada.

-PROPOPULUS. (Asociación Europea Del Chopo). “Beneficios ambientales de las plantaciones de chopos gestionados”. Abril. 2022.

Capítulo XIV. LA RED DE PARQUES NACIONALES DE ESPAÑA: ANÁLISIS NORMATIVO

Inmaculada López Fernández

Universidad de Granada

1. INTRODUCCIÓN

La red de Parques Nacionales de España comprende un gran número de espacios naturales protegidos de enorme valor ecológico, tanto por su flora, como por su fauna, así como por su geología y morfología paisajística. Estos espacios naturales gozan de la más alta protección normativa que se concede en nuestro Estado a un espacio natural, es decir, la referida de Parque Nacional. Entre los mismos, vamos a encontrar desde ecosistemas de montaña, a ecosistemas de llanura, pasando por humedales o ecosistemas de costa, repartidos por todo el territorio nacional.

En primer lugar, nos disponemos a hacer referencia a la normativa estatal aplicable, para, a continuación, detallar las disposiciones autonómicas relativas a cada Parque Nacional.

La idea de proteger ciertos espacios naturales con un alto grado de protección, como Parques Nacionales, vino impulsada por Don Pedro Pidal, Marqués de Villaviciosa de Asturias. Él fue el impulsor de la Ley de Parques Nacionales de 1916. De ahí hasta nuestros días, la figura de los Parques Nacionales representa el más alto grado de protección de la naturaleza en España.

2. NORMATIVA ESTATAL

Dentro de la normativa estatal relativa a Parques Nacionales, en primer lugar, debemos destacar la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Junto a ella, debemos destacar también especialmente la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Las competencias en materia de Parques Nacionales están distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En concreto, este reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades en relación a los Parques Nacionales, tuvo que ser de alguna forma aclarado por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de noviembre de 2004, donde vino a reconocer que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales es competencia de las Comunidades Autónomas, todo ello sin perjuicio de las normas estatales que establecen las líneas generales de esa más alta protección a nivel nacional para los Parques que tienen esta calificación.

Junto a los Parques Nacionales, donde, junto a las autonómicas, existen tales competencias estatales y de ahí también su calificación de nacionales, existen, además, los Parques Naturales, que no tienen tanta protección como los Parques Nacionales y donde las competencias autonómicas son mucho mayores que en relación a los Parques Nacionales.

3. NORMATIVAS AUTONÓMICAS

En este apartado vamos a hacer una reseña normativa recogiendo los decretos aprobados en cada Comunidad Autónoma a través de los cuales se regula el plan rector de uso y gestión de cada Parque Nacional en concreto, sin perjuicio de algunas normas estatales al respecto. Para ello, no intentando darle más importancia a un Parque Nacional que a otro, vamos a seguir un orden alfabético y en ese orden alfabético junto a cada Parque Nacional iremos señalando el decreto autonómico que regula su plan rector de uso y gestión. La secuencia sería la que describimos a continuación.

Parque Nacional de Aiguestortes i Estany de Sant Maurici: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 39/2003, de 4 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 58/2006, de 1 de julio, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Parque Nacional de Cabañeros: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 69/2021, de 1 de junio, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Parque Nacional de Caldera de Taburiente: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 27/2005, de 1 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Parque Nacional de Doñana: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 142/2016, de 2 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Parque Nacional de Garajonay: su plan rector de uso y gestión fue regulado en su momento por disposiciones estatales, en concreto por las contenidas en el Real Decreto 1531/1986, de 30 de mayo.

Parque Nacional de Islas Atlánticas: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 177/2018, del 27 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Parque Nacional de Monfragüe: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 13/2014, de 18 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Extremadura; existe un nuevo plan rector de uso y gestión en tramitación.

Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 49/2015, de 8 de abril, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Parque Nacional de Picos de Europa: el proyecto de su plan rector de uso y gestión en 2022 fue informado favorablemente por el Consejo de la Red de Parques Nacionales, por lo que habría que entender que estaría en su última fase de tramitación, al menos en la información publicada por la Red de Parques Nacionales.

Parque Nacional de Sierra de Guadarrama: su plan rector de uso y gestión fue aprobado, de un lado, por el Decreto 16/2019, de 23 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, de otro, fue aprobado por el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Parque Nacional de Sierra Nevada: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 238/2011, de 12 de julio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Parque Nacional de la Sierra de las Nieves: su plan rector de uso y gestión aún no nos consta que haya sido elaborado, al menos en la información publicada por la Red de Parques Nacionales.

Parque Nacional Tablas de Daimiel: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 87/2017, de 5 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Parque Nacional del Teide: su plan rector de uso y gestión fue aprobado por el Decreto 153/2002, de 24 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Parque Nacional de Timanfaya: su plan rector de uso y gestión fue regulado en su momento por disposiciones estatales, en concreto por las contenidas en el Real Decreto 1621/1990, de 14 de diciembre.



**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales