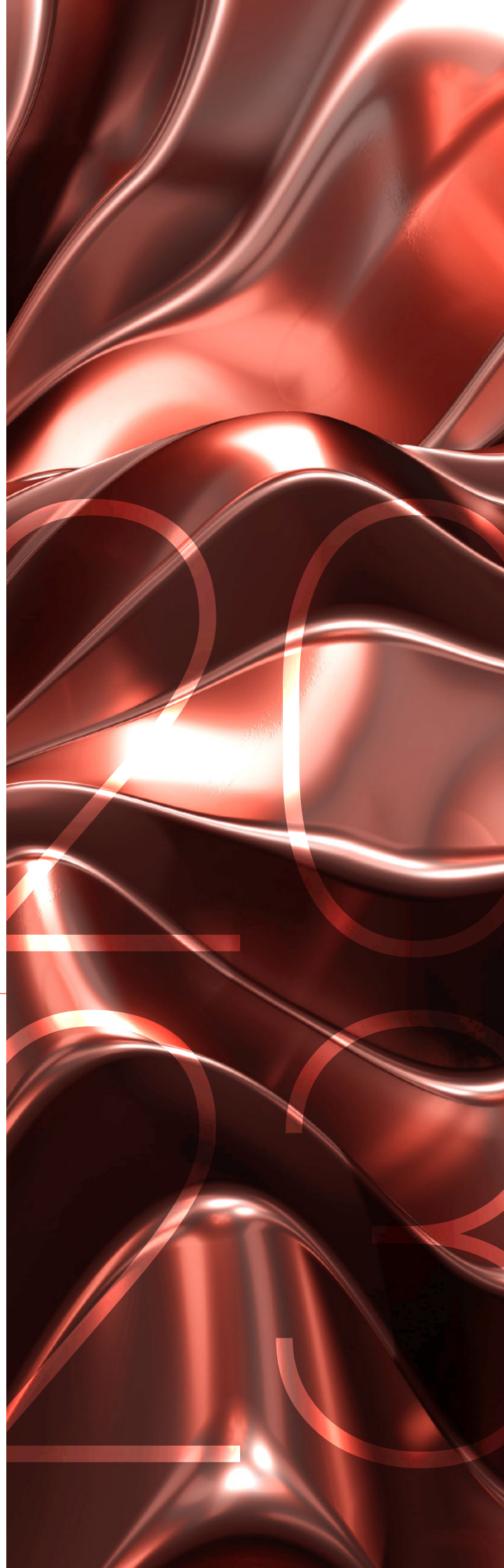


Pérez-Llorca

Newsletter
Medio Ambiente

FEBRERO 2023



Índice

NOVEDADES NORMATIVAS

Particularidades sobre la manifestación del ejercicio de actividades potencialmente contaminantes /3

Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones /4

Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases /5

La Rioja – Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático /7

Islas Baleares – Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada /8

Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos /10

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Sentencia 13278/2022, de 4 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: aplicación del principio de no regresión ambiental /13

Tribunal Constitucional: sobre la reciente admisión de tres recursos de amparo frente a la demolición del complejo turístico “Isla de Valdecañas” /15

NOVEDADES NORMATIVAS

Particularidades sobre la manifestación del ejercicio de actividades potencialmente contaminantes

Marta Velasco y Coloma Vives | Abogadas

Extracto del artículo doctrinal publicado el 24 de noviembre de 2022 en Actualidad Jurídica Aranzadi (nº 990, Legal Today).

La **Ley 7/2022, de 8 de abril**, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (la “**Ley 7/2022**”) no solo incorpora al ordenamiento español la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018 –que modifica la Directiva Marco de Residuos–, sino que impone la obligación al titular de cualquier derecho real sobre un suelo de declarar, en el título en el que se formalice la transmisión (ya sea gratuita u onerosa, *inter vivos* o *mortis causa*), si se han realizado o no actividades potencialmente contaminantes en el suelo. Igualmente, esta declaración se deberá hacer constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad correspondiente a los efectos de que cualquier tercero se vea amparado por la publicidad registral.

En este sentido, la falta de esta manifestación sobre la realización de cualquier actividad potencialmente contaminante sobre suelos podría derivar en la denegación de inscripción de la transmisión por parte del registrador.

En este contexto, recientemente, se han manifestado distintas particularidades en torno a la exigencia señalada en el supuesto de (i) transmisiones de entidades que forman parte de un régimen de propiedad horizontal, (ii) viviendas pareadas o, (iii) transmisión *mortis causa*.

Para dar respuesta a dichas cuestiones conviene determinar qué se entiende por suelos contaminados, así como el alcance de la obligación sobre la declaración de haber realizado actividades potencialmente contaminantes.

- **Alcance de los conceptos suelos contaminados y actividades potencialmente contaminantes, con especial mención a la transmisión de entidades integrantes de una división horizontal y a las viviendas pareadas.**
 - (i) Para poder determinar el alcance de la obligación del artículo 98.3 de la Ley 7/2022, debe señalarse que, en el referido texto normativo, se entiende por suelo contaminado aquel que cuenta con la presencia de elementos químicos de carácter peligroso en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente.
 - (ii) Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las actividades potencialmente contaminantes son, principalmente, aquellas incluidas en el Anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. A modo de ejemplo, se encuadrarían dentro de este supuesto, entre otras, las actividades de industria manufacturera, fabricación textil, de peletería, edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados.
 - (iii) En este sentido, según la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (la “**DGSJFP**”), de 12 de agosto de 2022, en el ámbito residencial quedarían excluidas de ser consideradas como potencialmente contaminantes las actividades cotidianas que se producen dentro de una vivienda independiente (como podría ser la evacuación de restos de productos de limpieza por los desagües).
 - (iv) A este respecto, la Resolución de la DGSJFP señalada determina que la manifestación sobre el ejercicio de actividades potencialmente

contaminantes no resulta exigible cuando la transmisión afecte a viviendas en régimen de división en propiedad horizontal, al entender que existe una propiedad separada entre (i) las entidades que conforman la edificación, (ii) el suelo y (iii) el vuelo.

(v) Sin embargo, en el supuesto de viviendas unifamiliares pareadas –aquellas que cuentan con jardín o terreno– la DGSJFP, mediante otra Resolución de misma fecha, concluye que sí cabría la posibilidad de llevar a cabo actividades potencialmente contaminantes, ya que la vivienda construida no ocuparía todo el terreno de la parcela.

(vi) Por tanto, el *quid* de la cuestión pasa por examinar no solo la actividad potencialmente contaminante, sino el objeto de la transmisión (e.g. un piso en régimen de propiedad horizontal y una vivienda con jardín o terreno propio).

(vii) En cualquier caso, esta interpretación genera nuevos interrogantes. Por ejemplo, ¿resultaría aplicable la obligación contenida en el artículo 98.3 si la vivienda unifamiliar pareada no contase con jardín ni terreno propio? Son incógnitas que se irán resolviendo en la práctica atendiendo a las resoluciones de la DGSJFP, así como al espíritu del legislador en la aplicación de la Ley 7/2022.

- **Los supuestos de transmisiones *mortis causa***

(viii) Por lo que respecta a las transmisiones *mortis causa* debería, igualmente, procederse a una interpretación moderada de la manifestación, de manera que no se produzcan situaciones en las que el registrador se oponga a la inscripción de una transmisión por la falta de declaración del causante, dado que sería una obligación de imposible cumplimiento.

(ix) En este caso, y a pesar de que la Ley 7/2022 imponga, de entrada, esta obligación a los transmitentes, la DGSJFP ha matizado esta exigencia legal. Así, se entiende que los herederos, como continuadores de las relaciones del causante, son quienes deban manifestar en la escritura de transmisión de los bienes del causante la declaración sobre el eventual ejercicio de alguna actividad potencialmente contaminante.

(x) Por tanto, la obligación de declarar el ejercicio o no de una actividad potencialmente contaminante debe interpretarse aplicando las reglas de la sana crítica con el objeto de no vaciar de contenido las previsiones de la Ley 7/2022.

Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones

Jaime García-Moya | Abogado

El **Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre**, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones (el “**Real Decreto**”), regula los requisitos mínimos que deberán satisfacer las zonas de bajas emisiones (las “**ZBE**”) que se establezcan por parte de las entidades locales.

En particular, este nuevo Real Decreto tiene como finalidad: (i) mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático; (ii) en consecuencia, mejorar la salud y la calidad de vida urbana; e (iii) impulsar una movilidad más sostenible, fomentando la movilidad activa y la recuperación del espacio público.

En este sentido, dada la elevada contaminación presente en la mayoría de las ciudades, la calidad del aire sigue siendo un objetivo prioritario. Así, este Real Decreto tiene en consideración la necesidad de ampliar el número de ZBE con la finalidad de reducir el tráfico urbano, ampliar el uso del transporte público

colectivo y mejorar y ampliar la electrificación del parque móvil.

En concreto, este Real Decreto se divide en quince (15) artículos, distribuidos en cuatro (4) capítulos, varias disposiciones adicionales, transitorias y finales y dos (2) anexos. A continuación, se mencionan los artículos más relevantes:

- **Artículo 1:** hace especial alusión al fomento de la movilidad activa y la recuperación del espacio público, promoviendo la mejora de la seguridad vial y la pacificación del tráfico.
- **Artículo 2:** se limita la aplicación del Real Decreto a los proyectos de ZBE que las entidades locales aprueben en cumplimiento de las obligaciones anteriormente mencionadas.
- **Artículo 4:** las ZBE se delimitarán teniendo en cuenta el origen y destino de los desplazamientos, tratando de reducir aquellos desplazamientos considerados de especial relevancia, fomentando un cambio modal o su reducción por otros medios. En este sentido, la superficie de las ZBE deberá ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos establecidos, incluso planteándose la posibilidad de hacer varias zonas para las ciudades de mayor tamaño.
- **Artículo 5:** los proyectos de ZBE deben incluir medidas dirigidas a materializar el cambio de la modalidad del transporte, creando una movilidad sostenible, priorizando la movilidad activa y el transporte público. En línea con lo anterior, también se hace especial hincapié en la necesidad de que los municipios promuevan con la suficiente agilidad la instalación de puntos de recarga o de suministro de combustibles limpios como el hidrógeno.
- **Artículos 7, 8 y 9:** los proyectos municipales de implantación deben incluir objetivos de carácter medible y cuantificables sobre la calidad del aire, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de calidad acústica.
- **Artículo 14:** mención especial a la publicidad que debe indicarse con total claridad sobre los puntos de acceso de las ZBE, por razones de seguridad jurídica.
- **Artículo 15:** sobre el régimen sancionador.

Asimismo, cabe destacar que las ZBE establecidas con fecha anterior a la entrada en vigor del presente Real Decreto deberán ser revisadas con el fin de adaptarse al mismo, en un plazo de 18 meses desde su entrada en vigor y, posteriormente, cada cuatro (4) años.

Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases

Álvaro Fernández-Novel | Abogado

El pasado 27 de diciembre de 2022 fue aprobado el **Real Decreto 1055/2022 de envases y residuos de envases** (“RD 1055/2022”), por el que se modifica la Ley 1/1997, de 24 abril, de envases y residuos de envases, anteriormente vigente. El RD 1055/2022 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 28 de diciembre de 2022, entrando en vigor al día siguiente de su publicación¹.

Este Real Decreto transpone la revisión que fue llevada a cabo en la Directiva (UE) 2018/852, de 30 de mayo de 2018, relativa a los envases y residuos de envases. Además, a través de este instrumento normativo se introduce una actualización del régimen jurídico desarrollado en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

¹ No obstante, cabe destacar que las nuevas obligaciones recogidas en el artículo 13, relativas al marcado e información, entrarán en vigor el 1 de enero de 2025.

El RD 1055/2022 tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a los envases² puestos en el mercado y a los residuos de envases³ generados en el territorio estatal, independientemente de donde se produzcan y de los materiales utilizados. Las notas fundamentales del contenido del RD 1055/2022 se exponen a continuación:

- (i) **Prevención:** Se establecen como objetivos para la reducción de la cantidad y el impacto de los residuos: (a) reducir el peso de los residuos de envases producidos, un 13% en 2025 y un 15% en 2030, respecto a los generados en 2010; (b) conseguir que todos los envases puestos en el mercado sean reciclables en 2030 y, siempre que sea posible, reutilizables; y (c) conseguir una reducción del 20% en 2030 en el número de botellas para bebidas de plástico de un solo uso, respecto de los datos recogidos en el año 2022. Para cumplir con estos objetivos el RD 1055/2022 recoge varias medidas de prevención a implementar por diferentes tipos de empresas y establecimientos, principalmente:
- » Comercios minoristas de alimentación: deben adoptar las medidas necesarias para presentar a granel las frutas y verduras frescas que se comercialicen enteras, con algunas excepciones, y destinar al menos el 20% de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables.
 - » Establecimientos de hostelería y restauración: estos establecimientos deben ofrecer a los consumidores y clientes la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita.
 - » Promotores de eventos: estas empresas deben implementar alternativas a la venta y distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando además el acceso a agua potable no envasada.
- (ii) **Reutilización:** el RD 1055/2022 establece igualmente medidas para favorecer la reutilización de envases usados. Entre estas medidas destaca la nueva regulación para los comercios minoristas de alimentación a granel, que deberán (a) aceptar el uso de recipientes reutilizables (bolsas, táperes y botellas, entre otros) por parte de los consumidores; (b) ofrecer para los envases de bebidas, un número de referencia de bebidas en envases reutilizables a partir de 2025 o 2027, en función de la superficie comercial del establecimiento.
- (iii) **Reciclaje:** en materia de reciclaje se fija como objetivo para 2025 que se recicle un mínimo del 65% en peso de todos los residuos de envases y un 70% para 2030, además de objetivos específicos para cada tipo de material (e.g. vidrios, plásticos, madera, metales ferrosos, aluminio, papel y cartón). Con esta finalidad, el RD 1055/2022 contempla la recogida separada de residuos por materiales y el incremento del uso de plástico reciclado en la fabricación de envases por parte de los productores.
- (iv) **Responsabilidad Ampliada del Productor (“RAP”):** el RD 1055/2022 incorpora también novedades en el régimen RAP, tanto a nivel general como de manera específica en función del tipo de envase.

Con carácter general se establecen como principales obligaciones para los productores (i) la elaboración de planes de prevención y ecodiseño; (ii)

² A los efectos del RD 1055/2022 se entiende por envase todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo. Se considerarán también envases todos los artículos desechables utilizados con este mismo fin.

³ A los efectos del RD 1055/2022 se entiende por residuo de envase todo envase o material que haya formado parte de un envase cuyo poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar en virtud de las disposiciones en vigor, excepto los residuos de producción generados en los procesos de fabricación de los envases.

establecer sistemas de depósito, devolución y retorno para envases reutilizables; y (iii) financiar y organizar la recogida y tratamiento de los residuos de envase de un solo uso.

Además, se mantienen como alternativas para cumplir con la RAP el sistema individual y los sistemas colectivos de responsabilidad (los “SCRAPS”). Para estos últimos el RD 1055/2022 establece que la contribución financiera del productor al SCRAP deberá estar modulada para cada tipología de envases similares, teniendo en cuenta la naturaleza y cantidad de materiales utilizados en su fabricación, y otros factores como su durabilidad y si son reparables o reutilizables.

Este régimen RAP se extiende además a los envases comerciales e industriales, categorías a las que, con anterioridad a esta nueva norma, generalmente no se les aplicaba este tipo de obligaciones. Para estas categorías el RD 1055/2022 define además obligaciones específicas para todos los agentes intervinientes en la producción, gestión y comercialización de estos envases –i.e. productores, sistemas de responsabilidad ampliada, comerciantes, distribuidores de productos envasados, consumidores y poseedores finales, y entidades locales–.

Con la aprobación del RD 1055/2022 continúa por tanto la renovación del marco normativo estatal en economía circular, sobre la base de las Directivas a nivel comunitario vigentes en esta materia.

La Rioja – Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático

Clara Carazo y Marina Vives | Abogada y Asesora Jurídica

El deterioro de la atmósfera y el consiguiente cambio climático conllevan la necesidad de adoptar mecanismos para la remediación y/o mitigación de esta situación, siendo fundamental la adopción de medidas en el ámbito europeo, nacional y regional.

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Rioja se ha detectado un incremento de las temperaturas medias diarias en verano de alrededor de 2°C. A la vista de esta situación, esta Comunidad Autónoma se ha hecho eco de la tendencia regulatoria europea y nacional, impulsando cambios normativos que coadyuven a la consecución de los objetivos ambientales marcados.

En este sentido, el 7 de noviembre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial de la Rioja la **Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático** (la “LARTECC” y la “Agencia”, respectivamente) aprobada por el Parlamento de la Rioja el 2 de noviembre del mismo año.

Así pues, se crea la Agencia para impulsar y llevar a cabo actuaciones en materia de eficiencia energética, para garantizar el cumplimiento de la planificación y gestión energética y para elaborar estudios y análisis en materia de cambio climático.

La LARTECC establece los siguientes objetivos principales para la Agencia: (i) garantizar el cumplimiento de los compromisos de transición energética que se hayan alcanzado a nivel nacional; (ii) alcanzar un modelo energético sostenible; y (iii) contribuir en la lucha contra el cambio climático.

Para el cumplimiento de estos fines y objetivos, bajo la tutela de la Consejería de adscripción, la Agencia tiene distintas funciones. Entre estas funciones cabe destacar la facultad de establecer y gestionar subvenciones y otras ayudas condicionadas a la reducción de gases de efecto invernadero, la transición energética y la adaptación al cambio climático.

Asimismo, se prevé que la Agencia promueva campañas informativas sobre el cambio climático y el uso de energía o prepare estudios, informes y planes sobre sistemas energéticos y tecnológicos y su implicación en el cambio climático y dé soporte a nivel local en el uso de la energía y recursos energéticos, así como en la redacción y ejecución de planes de acción de energía y clima.

La Agencia funcionará dentro del marco de planificación que le marque el correspondiente Plan Director, un instrumento adoptado por la Consejería con vigencia de tres años. Asimismo, estará sometida a controles financieros, de eficacia y parlamentarios –debiendo remitir semestralmente un informe sobre las actuaciones realizadas y cumplimientos de objetivos–.

Por todo lo expuesto, la creación de la Agencia y su marco de actuación constituyen un buen punto de partida para poner freno al cambio climático en el ámbito de La Rioja. No obstante, el impacto real de esta medida deberá valorarse una vez transcurrido el plazo del primer Plan Director.

Islas Baleares – Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada

Santiago Casado | Abogado

El pasado 29 de noviembre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial de las Islas Baleares la **Ley 9/2022, de 23 de noviembre, de régimen jurídico y de procedimiento de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada** (la “**Ley 9/2022**”), la cual entró en vigor a los 20 días de su publicación (i.e. el 19 de diciembre de 2022).

La Ley 9/2022 tiene por objeto regular el régimen jurídico, así como el procedimiento administrativo, de aquellas actividades que estén sujetas a autorización ambiental integrada (“AAI”) y que superen los umbrales de capacidad, tal y como se recoge en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (el “**RDL 1/2016**”).

Conforme a la Ley 9/2022, las actividades que estarán sujetas a AAI se registrarán por:

- El RDL 1/2016 y su normativa de desarrollo y ejecución (i.e. el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación).
- La propia Ley 9/2022.
- La Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.
- Cualquier otra normativa sectorial que le sea de aplicación (e.g. producción de residuos, realización de vertidos, contaminación atmosférica, etc.).

La consejería en materia de medioambiente –actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Territorio de las Islas Baleares– será el órgano competente para la tramitación de los expedientes y las labores de inspección, además de ostentar la potestad sancionadora. Estas funciones serán ejercidas mediante la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares (“**CMAIB**”).

El procedimiento para la obtención de la AAI se regula en los artículos 6 y siguientes de la Ley 9/2022 y consta de los siguientes pasos:

- Solicitud de AAI por el promotor, la cual deberá contener, además de sus datos identificativos, diversa documentación exigida por el RDL 1/2016

(e.g. proyecto básico; informe urbanístico municipal sobre la adecuación al planeamiento; documentación necesaria para la autorización de vertidos a aguas continentales, en su caso; documentación sobre el cumplimiento de requisitos sectoriales; resumen no técnico del proyecto para facilitar su comprensión en el periodo de información pública; estudio ambiental; etc.).

- Subsanación de errores, de haberlos, en un plazo de 10 días hábiles otorgado por la CMAIB. Asimismo, dicho órgano podrá requerir informes de idoneidad a las administraciones afectadas, las cuales deberán remitirlos igualmente en un plazo de diez (10) días.
- Una vez examinada la documentación remitida y subsanados los errores de los que pudiera adolecer el proyecto, se iniciará un periodo de información pública, el cual –por remisión al RDL 1/2016– no podrá ser inferior a treinta (30) días.
- Tras concluirse el plazo, se deberán solicitar los informes necesarios de las administraciones competentes. Algunos de estos informes (e.g. residuos, recursos hídricos, emisiones atmosféricas, etc.) son preceptivos y vinculantes. Estos informes habrán de ser remitidos en el plazo de treinta (30) días.
- Se elaborará una propuesta de resolución y se dará audiencia a los interesados. Tras ello, se dictará y notificará resolución de otorgamiento (en caso de que proceda).

La Ley 9/2022 establece que el plazo para resolver y notificar sobre la concesión de la AAI será de seis (6) meses desde que se presentó la solicitud y documentación completa por el promotor.

Una vez que se haya obtenido la AAI, el titular dispondrá de cinco (5) años para iniciar la actividad –salvo que en la propia autorización se establezca un plazo distinto–, que, una vez transcurrido, producirá la caducidad de la AAI. La caducidad también operará cuando la actividad para la que se otorgó el permiso ambiental quede paralizada durante más de dos (2) años, salvo causas de fuerza mayor. No obstante lo anterior, siempre que medie causa justificada, se podrá solicitar una prórroga de dichos plazos.

Para el inicio de la actividad se requerirá la presentación de una declaración responsable del titular, en la que se indique la fecha de inicio de la actividad y el cumplimiento de las condiciones que se establecieron en la AAI.

En el plazo máximo de tres (3) meses, la CMAIB realizará las labores de inspección correspondientes. En caso de que se emita informe desfavorable, se otorgará un plazo de un mes para que se enmienden las deficiencias detectadas, pudiéndose suspender el inicio de la actividad hasta que estas sean subsanadas. Si transcurre el plazo de tres (3) meses sin que se haya emitido informe de cumplimiento, este podrá ser entendido como emitido favorablemente, operando así el silencio administrativo positivo.

Cabe destacar que la AAI puede prever una puesta en marcha provisional para la realización de pruebas de funcionamiento de la instalación. Tal puesta en marcha deberá ser igualmente comunicada con una antelación de diez (10) días.

En relación con las modificaciones de la actividad para la que se otorgó AAI, se recoge en la Ley 9/2022 que, en caso de ser una modificación sustancial será necesaria una resolución que autorice la modificación de la AAI (conforme al artículo 10.3 del RDL 1/2016), con carácter previo a la puesta en funcionamiento de la actividad.

En caso de modificación no sustancial, bastará con presentar una comunicación adjuntando la documentación requerida. La administración resolverá sobre la modificación no sustancial en el plazo de un (1) mes desde su presentación. En caso de no producirse resolución expresa en plazo, el silencio administrativo será positivo por lo que se podrá entender autorizada la modificación.

Por último, cabe destacar de las disposiciones adicionales, transitorias y finales, la modificación que sufre la normativa vigente con la entrada en vigor de la Ley 9/2022. Asimismo, la disposición final primera abre la posibilidad al desarrollo reglamentario de esta Ley.

Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos

José del Saz-Orozco y Santiago Casado | Abogados

El pasado 25 de enero de 2023 se publicó en el BOE el **Real Decreto 34/2023, de 24 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero**, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado mediante el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre; y el Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos (el “**Decreto**”). Conforme a su disposición final, el Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación (i.e. el 26 de enero de 2023).

Entre las novedades que introduce el Decreto destacan las siguientes:

- **Modificación del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire**
 - » Artículo 2. Se introduce el concepto de umbral de activación, definido como el “*nivel de concentración de un contaminante que, una vez rebasado o previsto rebasar, exige garantizar que los medios necesarios estarán disponibles para la adopción de medidas en caso de superación o previsión de superación de los umbrales de información o alerta*”.
 - » Artículo 3. Se sustituyen las referencias al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (el “**Ministerio**”). Se incorpora un nuevo subapartado dentro del apartado 1 en relación con proponer “*la adopción por parte de la Comisión de Cooperación en Materia de Calidad Ambiental de medidas coordinadas en materia de calidad el aire*” como nueva actuación a realizar por parte del Ministerio.
 - » Artículo 20. Se da una nueva redacción al título, pasando a denominarse “*Medidas aplicables por superación o previsión de superación de los umbrales de activación, información o de alerta*”, en línea con el nuevo concepto incorporado en el artículo 2. Entre otros aspectos, extiende las labores de información en caso de que se superen los umbrales a: (i) administraciones competentes en materia de gestión de la calidad del aire; (ii) entidades locales; y (iii) la Agencia Estatal de Meteorología.
 - » Artículo 25. Este artículo se ve totalmente modificado. Se establece que las comunidades autónomas y las entidades locales deberán elaborar planes de acción a corto plazo, los cuales contendrán medidas de obligado cumplimiento en materia de control de fuentes de

emisión, riesgo en el incremento del nivel de contaminantes, o superación de los umbrales entre otros supuestos. Asimismo, se contempla que la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente adoptará un Plan Marco de Acción a corto plazo para episodios de contaminación, al que deberán adaptarse los planes de acciones a corto plazo preexistentes y en elaboración, en un plazo máximo de 18 meses desde la aprobación del Plan Marco. Los planes de acción a corto plazo y la información sobre cómo ejecutarlos deberán estar a disposición de la ciudadanía, y para su elaboración habrán de tenerse en cuenta las buenas prácticas que publique la Comisión Europea.

- » Artículo 28. Se modifican los apartados 4, 8 y 10. En este sentido, del apartado 4 se eliminan las referencias al ozono y se incorpora a la información que se ha de aportar en caso de superación de los niveles establecidos, la concentración más elevada del contaminante. En el apartado 8 se introducen referencias a la naturaleza, fecha y duración de las medidas que se activen en caso de superación de umbrales, las cuales deberán ponerse a disposición de la ciudadanía anualmente. Por último, el apartado 10 añade una mención a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y su normativa de desarrollo.
 - » Anexo I. Se incorporan los umbrales de activación e información para el dióxido de azufre y el dióxido de nitrógeno; los umbrales de activación, información y alerta para las partículas PM10 y PM2,5; y el umbral de activación para el ozono.
- **Modificación del Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre**
 - » Artículo 10 bis. Se añade este nuevo artículo en relación al derecho de acceso a la información. Las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, dispondrán en su página web del texto de las resoluciones que otorguen, modifiquen sustancialmente o revisen autorizaciones ambientales integradas (“AAI”). De igual modo, se enviará a los ayuntamientos que puedan verse afectados por las AAI, el anuncio de la puesta a disposición del público para que sea exhibido por un plazo mínimo de 20 días naturales. Los ciudadanos podrán solicitar copia impresa de las AAI en los respectivos ayuntamientos.
 - » Artículo 16. Se modifica el apartado 4. En este sentido, el procedimiento de revisión de la AAI seguirá los trámites del artículo 15, apartados 3 a 8 y 10, suprimiéndose la remisión a los apartados 9 y 11. Asimismo, se reduce de 6 a 5 meses el plazo de caducidad del procedimiento.
 - **Modificación del Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos**
 - » Artículo 3. Su apartado 3 incorpora una referencia expresa a los artículos 20.6 y 23.5 c) de la Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una Economía Circular.
 - » Anexo IV. El apartado a) del artículo 1.2 altera la fórmula para determinar la cuantía del importe de la fianza en las instalaciones (fijas y móviles) que tengan obligación de depositarla. Igualmente, se elimina el factor Qtp (i.e. la capacidad máxima [en toneladas/día] de tratamiento de residuos peligrosos). Por último, los importes mínimos para los residuos no peligrosos se ven reducidos a la mitad en todos los tipos de instalaciones por superficie (i.e. menores de 200 m²; mayores o iguales a 200 m² y menores de 500 m²; y mayores o iguales a 500 m²).

Novedades normativas

El apartado c) del mismo artículo 1.2 del Anexo IV también se ve modificado. En este caso, la fórmula para hallar la cuantía mínima de la garantía para los gestores de residuos de construcción y demolición (RCD) altera el concepto del factor “C” pasando de ser la capacidad máxima de almacenamiento de residuos de la instalación, a la capacidad anual de gestión de residuos de la instalación.

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Sentencia 13278/2022, de 4 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: aplicación del principio de no regresión ambiental

José del Saz-Orozco y Darío González-Campos | Abogados

El pasado 4 de noviembre el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó una **sentencia**⁴ en respuesta al recurso interpuesto por la asociación Ecologistas en Acción, AEDENAT (la “**Asociación Recurrente**”) con la colaboración del Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA), contra el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid (el “**PRUG**”). Este procedimiento tuvo como contrapartes a la Comunidad de Madrid, como parte demandada (la “**Administración Recurrída**”) y a la Federación Madrileña de Montañismo, como parte codemandada.

- **El principio de no regresión ambiental o cláusula “standstill”**

La mayoría de los argumentos impugnatorios y de defensa esgrimidos por las partes en el proceso giran en torno a la posible vulneración del principio de no regresión ambiental. Dicho principio de no regresión (también conocido como cláusula “*standstill*”) es un principio internacional de protección del medioambiente que se concibe doctrinalmente como una derivación o evolución del principio de desarrollo sostenible y se concreta, de modo genérico, en el compromiso que ha de tener la Administración (basado en razones de solidaridad social) de no retroceder nunca en los estándares de protección ambiental que hayan sido establecidos para una norma concreta.

Este principio encuentra su consagración jurisprudencial en diferentes sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Así, por un lado, el Tribunal Supremo, en líneas generales, exige una motivación reforzada a aquellas medidas normativas que puedan suponer un retroceso en cuanto a la protección que ya se integra en el ordenamiento jurídico sectorial⁵.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 (Rec. 5012/2013), profundiza y matiza este principio, explicando que no puede apreciarse regresión ambiental por parte de una nueva normativa “*por la mera comparación*” con la normativa anterior, si bien dicha comparación puede servir para realizar una interpretación en conjunto de la evolución legislativa y del grado de alteración que supone su reforma. Es decir, la vulneración del principio de no regresión ambiental no puede decidirse con base en una mera comparación de normas, aunque este hecho puede servir de base para medir el grado de cambio o evolución, debiendo en cualquier caso la parte actora demostrar la conculcación del citado principio.

En este sentido, la Asociación Recurrente consideraba que el PRUG aprobado vulneraba el principio de no regresión ambiental a lo largo de su articulado, al dejar al Parque de Guadarrama con una menor protección que la que gozaba con el Plan de rango superior (el Plan Director de la Red de Parques Nacionales) (el “**Plan Director**”) y con los anteriores Planes Rectores (Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara) (los “**Planes Anteriores**”).

⁴ Sentencia 13278/2022, de 4 de noviembre de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Rec. 197/2022).

⁵ Entre otras, Sentencia, de 23 de febrero de 2012, del Tribunal Supremo (Rec. 3774/2009).

En sentido contrario, la Administración Recurrída entendía que no se vulneraba dicho principio debido a que consideraban que el PRUG impugnado no desprotegía los espacios naturales integrados dentro del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, sino al contrario, al recoger dicho Plan el principio de no regresión como criterio esencial en la gestión y actuación de la Administración. Asimismo, afirmaban que el PRUG tenía como fin completar y mejorar aspectos de las normas preexistentes, que habían quedado en algunos aspectos obsoletas o eran faltas de detalle, lo que en modo alguno conllevaba una menor protección o desprotección de los terrenos incluidos en el Plan.

- **Preceptos del PRUG susceptibles de atentar contra el principio de no regresión**

La Asociación Recurrente, entre otras cuestiones, entiende que el principio de no regresión ambiental resulta infringido en las siguientes determinaciones contenidas en el PRUG:

- (i) La regulación de las “*actividades nocturnas*” (artículo 47.f)): se recoge como única limitación al empleo de luz artificial en las actividades deportivas nocturnas una potencia inferior a doscientos (200) lúmenes, lo que entiende la Asociación Recurrente que supone una menor prohibición respecto a lo recogido en el Plan Director y en los Planes Anteriores.
- (ii) La regulación de la “*megafonía*” (artículo 39.2): se recoge una excepción para el uso de megafonía en actividades educativas e institucionales mediante autorización, lo cual no se contemplaba en los Planes Anteriores.
- (iii) La regulación de las “*bicicletas eléctricas de pedaleo asistido*” (artículo 46.1): entiende la Asociación Recurrente que las bicicletas eléctricas con pedaleo asistido son vehículos motorizados, por lo que el permitir su circulación en el entorno del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama supone una rebaja de los estándares del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.
- (iv) La regulación de la “*escalada en roca, apertura de nuevas vías*” (artículo 47.b).5): la Asociación Recurrente señala que las zonas de escalada que autoriza el actual PRUG se encuentran en terrenos incluidos en las zonas de reserva de los Anteriores Planes, por lo que la regulación sería regresiva.
- (v) La regulación de la “*pernocta y el vivaqueo por encima de la cota de 2.000 metros*” (artículo 48.2): la regulación del vivac⁶ resulta más permisiva que los Anteriores Planes, debido a que en los mismos únicamente se permitía en zonas superiores a una cota de dos mil cien (2.100) metros sometida a determinadas condiciones que el actual PRUG no contempla.
- (vi) El acceso de vehículos a motor al aparcamiento de La Pedriza: en el caso concreto, no se impugna la nulidad de ningún precepto del PRUG, sino que se impugna un hecho notoriamente conocido -que en el aparcamiento del área de la Pedriza tienen lugar grandes aglomeraciones- lo que en el anterior Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares estaba regulado, al establecerse una limitación de entrada simultánea de 500 vehículos.

Por estos argumentos defendiendo la infracción del principio de no regresión ambiental, junto a otros argumentos centrados en atacar diferentes

⁶ Se entiende la actividad de “vivac” o “vivaquear” como el hecho de dormir o descansar durante la noche al raso o intemperie, usando o no elementos de abrigo, como saco de dormir o funda de vivac o los medios que proporciona el entorno sin alterarlo, sin instalar tiendas de campaña, doble techo o similar, siendo esta una actividad asociada a la práctica del montañismo.

aspectos del PRUG, la Asociación Recurrente solicita la nulidad de pleno derecho del PRUG y, subsidiariamente, la nulidad de los preceptos a los que se hace referencia a lo largo de su escrito.

- **Fallo del Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras analizar los argumentos de la Asociación Recurrente y de las partes demandadas, declara la nulidad de diferentes preceptos del PRUG. En concreto, en lo que respecta al principio de no regresión, acoge los argumentos de la Asociación Recurrente expuestos anteriormente y anula: (i) la regulación de la escalada en roca (artículo 47 b).5); y (ii) la regulación de la pernocta y el vivaqueo (artículo 48.2).

En particular, la Sala anula la regulación de la escalada en roca debido a que la Asociación Recurrente, mediante un dictamen pericial, demuestra el retroceso en la protección ambiental respecto a los instrumentos de planeamiento anterior. Asimismo, respecto de la regulación de la pernocta y el vivaqueo, el Tribunal anula el precepto debido a que la Asociación Recurrente logra acreditar (mediante dictamen pericial) la menor protección que supone la disminución en cien (100) metros de la zona permitida para realizar el vivaqueo.

Esta sentencia da muestra de la importancia del principio de no regresión ambiental en la actuación de la Administración, al configurarse dicho principio como una exigencia ineludible pues supone que, en lo que respecta a la motivación que todo acto administrativo requiere, se haya de superar un “test” adicional que tiene como único objetivo la protección del medioambiente y la preservación de los espacios naturales.

Tribunal Constitucional: sobre la reciente admisión de tres recursos de amparo frente a la demolición del complejo turístico “Isla de Valdecañas”

Beatriz Álvarez | Abogada

En relación con el complejo turístico “Isla de Valdecañas” (el “**Complejo**”) ya analizado en anteriores ediciones de esta Newsletter, cabe destacar que el pasado 16 de noviembre de 2022 el Tribunal Constitucional admitió a trámite tres (3) recursos de amparo interpuestos por la Junta de Extremadura, las comunidades de propietarios del Complejo y el Ayuntamiento de El Gordo, frente a la sentencia del Tribunal Supremo que ordenaba su demolición.

En este sentido, como se ha expuesto en anteriores ediciones:

- (i) El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el año 2011, anuló la decisión adoptada por la Junta de Extremadura de aprobar el proyecto del Complejo y ordenó la reposición de los terrenos a su estado anterior.
- (ii) Lo anterior fue confirmado por el Tribunal Supremo con posterioridad. Tras esto, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en 2011, declaró mediante Auto la imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos acordando su ejecución material parcial (i.e. demoler aquello que estuviese en fase de estructura / sin terminar).
- (iii) El citado Auto fue recurrido ante el Tribunal Supremo, estimándose el recurso de casación correspondiente y considerando el Alto Tribunal que no concurrían causas que justificaran la imposibilidad de ejecutar las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición también de lo construido y en funcionamiento (y no solo aquello que estuviese en fase de estructura / sin terminar).
- (iv) Frente a esta última sentencia del Tribunal Supremo es contra la que se interponen los recursos de amparo mencionados previamente. En dichos

recursos se alega una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho a un proceso con todas las garantías, planteándose una cuestión jurídica relevante que podría llegar a tener gran repercusión social y/o económica.

- (v) Lo anterior trae consigo que el procedimiento judicial se alargue, siendo todavía posible que se produzca una modificación del fallo del Tribunal Supremo sobre la demolición de lo ya construido y/o de aquellas construcciones sin finalizar. En cualquier caso, esta es una cuestión de la que habrá que hacer seguimiento durante los próximos meses.

Adicionalmente, es preciso traer a colación una propuesta de ley publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura el 3 de enero de 2023, por la que “*se declaran, de forma expresa, zonas de especial protección para las aves, cincuenta y cinco territorios de la Comunidad Autónoma de Extremadura*” (la “**Propuesta de Ley**”). Dicha propuesta legalizaría las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en el Complejo, dando así mayor seguridad jurídica.

Así se indica en la Disposición Final Segunda de la Propuesta de Ley cuyo tenor literal es como sigue:

“Disposición final segunda. Concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden.

1. *Las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente* en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, *evidenciado según los informes ambientales existentes que no causan perjuicio a la integridad ambiental del lugar, quedan legalizados*, sin perjuicio de la ejecución de las medidas ambientales que sean procedentes de conformidad con los informes que emita la autoridad ambiental competente.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, por ministerio de esta Ley *se declara la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden*, incluidas razones de índole social y económica, *en la ejecución y mantenimiento de las concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas, así como de sus correspondientes usos y servicios complementarios*, del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, incluyendo todas aquellas parcelas que hayan sido objeto de intervención urbanizadora para dotación de servicios o explanación, con los efectos previstos en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, por lo que quedan legalizados, sin perjuicio de cuantas medidas compensatorias sean necesarias de conformidad con los informes que emita la autoridad ambiental competente.
3. (...). Los mismos motivos determinan que constituya una *razón imperiosa de interés público de primer orden, incluso de carácter social y económico, evitar los graves daños que provocaría el derribo de todo lo construido*”.

Por todo lo anterior, será preciso hacer seguimiento tanto de la aprobación de la Propuesta de Ley mencionada como de su posterior puesta en práctica y potencial riesgo de que se declare nula (e.g. como ocurrió con un apartado de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura que introdujo cambios en la normativa con el objetivo de homologar el Proyecto de Interés Regional del Complejo y que fue finalmente declarado inconstitucional).

En cualquier caso, según información pública, actualmente la Propuesta de Ley se ha remitido a la Junta de Extremadura para que comunique su conformidad o no, así como para que se emitan los informes de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad o expresión de género. Tras esto, se dará traslado a la Junta de Portavoces.

Coordinadores de la Newsletter

Alberto Ibor | Socio de Medio Ambiente

aibort@perezllorca.com

T. +34 91 426 30 47

José del Saz-Orozco | Abogado de Medio Ambiente

jdelsazorozco@perezllorca.com

T. +34 91 423 66 70

YA DISPONIBLE | Nueva App Pérez-Llorca

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



Pérez-Llorca

Castellana 50
28046 – Madrid

—

Castellana 259 A
28046 – Madrid

—

Diagonal 640, 8^ºA
08017 – Barcelona

—

17 Hill Street
W1J 5LJ – London

—

375 Park Avenue 38th floor
10152 – New York

—

Rue Belliard 9
1000 – Brussels

www.perezllorca.com

