

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO y medio ambiente

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

ALGO EN QUÉ PENSAR

JAVIER MARTÍN-MERINO

Ideas para una futura revisión de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid
Ideas for a future review of the Land Law of the Community of Madrid

URBANISMO

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

El aprovechamiento adicional. Virtudes y utilidades de una innovadora disposición de gestión urbanística
The additional use. Virtues and utilities of an innovative provision of urban management

MEDIO AMBIENTE

VÍCTOR M. MORALO IZA

De la gestión de residuos al fomento de la economía circular. Perspectiva desde la Ley 5/2022, de 29 noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana: análisis de medidas disruptivas
About waste management to promoting the circular economy. Perspective from Law 5/2022, of 29 november, of the Generalitat, on waste and contaminated soils for the promotion of the circular economy in the Valencian Community: analysis of disruptive measures

FERRAN PONS CÀNOVAS

La modificación de los criterios para determinar la zona marítimo-terrestre y las dunas realizada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto
The modification of the criteria to determine the maritime-terrestrial zone and the dunes carried out by Royal Decree 668/2022, of august 1

NOTICIAS DE LIBROS

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO, *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, por PAULA GAMALLO CARBALLUDE

EMILIO J. URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global*, por FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

ANTONIO CANO MATA, *El urbanismo en Andalucía*

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.), *Derecho administrativo en Iberoamérica (3.ª ed.)*



PREMIO NACIONAL
DE URBANISMO

AÑO LVII • NÚM. 361 • ABRIL-MAYO 2023

ISSN (en papel): 1139-4978

RDU

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO

y medio ambiente

Esta revista nace en el año 1967 con el propósito de convertirse en una publicación de referencia, que abordara, desde una perspectiva jurídica y técnica, todos los aspectos relacionados con el urbanismo, derecho urbanístico, disciplina que por entonces resultaba novedosa en España.

Posteriormente, con el objetivo de aportar aún más valor a nuestros lectores, se incluyó una sección específica sobre el derecho medio ambiental, que contribuyó a aumentar el interés y la calidad de nuestra publicación.

Y así sigue siendo. Pues durante los más de 50 años de existencia de esta revista, hemos tenido la fortuna de contar en nuestras páginas con trabajos redactados por los profesionales más prestigiosos: magistrados, abogados, arquitectos, entre otros.

La presente revista se presenta como una publicación científica, de espíritu jurídico-técnico, por lo que los lectores podrán encontrar en ella estudios doctrinales, trabajos de divulgación, comentarios legislativos, jurisprudencia, etc.

Confiamos en que en estas páginas, encuentren contenido útil y de calidad, que les sirva de ayuda en su desempeño profesional y en su formación en materias de urbanismo, derecho urbanístico y medio ambiente.

Esta revista consta de 8 números anuales publicados en enero-febrero, marzo, abril-mayo, junio, julio-agosto, septiembre-octubre, noviembre y diciembre.



REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO
y medio ambiente

AÑO LVII • NÚM. 361 • ABRIL-MAYO 2023

AVISO

Estimado lector. Como habrá podido comprobar ya no se publican, en el último número del año, los índices de los números aparecidos. Ello es debido a que están a su disposición en nuestra página web www.rdu.es en la que entrando en la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, y pinchando en la pestaña “sumarios” aparece la recopilación histórica de todos los índices junto a los resúmenes de cada artículo.

También puede acceder copiando este enlace en su navegador: http://www.rdu.es/app/webroot/sumarios/RDU_NACIONAL/
Esperamos que esta aplicación sea de su interés y facilite la búsqueda de cualquier artículo, dada la facilidad de búsqueda al poder realizarse por palabras. Cualquier sugerencia que quiera hacernos, estaremos encantados en recibirla.

Atte.

FRANCISCO ALEGRÍA

Director

francisco.alegria@rdu.es

La Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente no se responsabiliza necesariamente de los criterios y/u opiniones expuestos en los artículos que se reproducen en esta publicación, los cuales se consideran propios del autor o autores correspondientes.

Salvo autorización expresa de sus titulares y de las excepciones previstas, en su caso, por la ley, queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación, total o parcial, por cualquier medio, de esta obra.

© 2023 Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente

© RDU Revistas Especializadas, S.L.

ISSN (en papel): 1139-4978

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

Tenemos también esta revista en formato online en www.rdu.es

Revista de
DERECHO
URBANISTICO
y medio ambiente

Teléf. 91 574 64 11
rdu@rdu.es
www.rdu.es

PRECIOS AÑO 2023

RDU Papel España $295 \text{ €} + 4\% = 306,80 \text{ €}$

RDU Solo digital $284 \text{ €} + 4 \% = 295,36 \text{ €}$

RDU Papel + digital: **399,57 €**

RDU Portugal: **358 €**

RDU Internacional: **395 €**

Todos los precios en euros.
IVA aplicable según la disposición vigente en cada momento.

DE INTERÉS PARA NUESTROS SUSCRIPTORES

Rogándoles que, al recibir un número de nuestra Revista, tengan la atención de comprobar si ha llegado a su poder el anterior. De no haberlo recibido, hágannos la reclamación correspondiente para proceder a remitírselo sin demora.

Esta remesa se efectuará sin cargo cuando la reclamación se formule dentro de los tres meses a contar desde la fecha de salida del número reclamado.



REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO y medio ambiente

NORMAS PARA LA REMISIÓN DE TRABAJOS PARA SU EVALUACIÓN

DE INTERÉS PARA LOS AUTORES

Muy importante: La no observancia de alguna de las normas que a continuación se detallan motivará el rechazo del artículo enviado sin entrar en su valoración científica, siendo devuelto de inmediato para la subsanación de los incumplimientos, defectos o vacíos detectados.

La presentación de trabajos para su publicación está abierta a cualquier interesado. Todos los trabajos que se publiquen deberán superar un **riguroso** proceso previo de revisión por parte de Evaluadores externos a la Revista («**pares ciegos**»), así como por el Consejo **Científico** de esta última, que valorará especialmente la originalidad, rigor e interés establecidos por la RDU, entre otros.

La remisión de trabajos para su publicación supone la cesión, por parte de todos los autores del mismo, en favor de la RDU, de un derecho exclusivo para la publicación, reproducción y comunicación pública del mismo en revistas científicas, para todo el mundo y por el plazo máximo que permita la ley.

Una vez publicado el trabajo, los autores recibirán un ejemplar en papel de la revista y una separata en pdf para su depósito en repositorios.

La publicación en esta revista es totalmente gratuita para los autores.

A continuación se detallan los requisitos que deben cumplir los trabajos a efectos de su revisión:

ORIGINALIDAD Y AUTORÍA

Todo trabajo remitido para su publicación deberá ser original e inédito. En caso de que algún trabajo sea publicado en alguna otra publicación con posterioridad a su remisión a esta secretaría, el autor deberá notificarlo inmediatamente, para proceder a la devolución del mismo.

La autoría de los trabajos remitidos debe pertenecer a quien o quienes lo suscriban, lo que así se hará constar en el modelo de declaración de autoría del trabajo (*Anexo I*) que deberá acompañar inexcusablemente a este último.

DOCUMENTACIÓN

Junto con el trabajo se deberá adjuntar, debidamente cumplimentado, el modelo de resumen ejecutivo del mismo, que se detalla en el *Anexo II*.

Los datos personales que los autores faciliten durante este proceso así como cualesquiera otros datos que se generen con posterioridad como consecuencia de su relación con la RDU, se incluirán en ficheros de los que RDU (con domicilio social en C/ Fray Juan Gil 7, Madrid; email: lopd@rdu.es) es responsable (el «Responsable»). Los datos serán tratados por el Responsable para el desarrollo, mantenimiento y control de la relación del autor con la RDU y en particular, para gestionar la publicación de trabajos y la difusión de los mismos, así como para tramitar las peticiones que el autor nos dirija, conservar las comunicaciones para mejorar nuestro servicio así como para efectos estadísticos. Para ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los términos legalmente previstos, el usuario debe enviar una solicitud por escrito al Responsable a la dirección o al email que se señala en esta cláusula, indicando en el asunto y adjuntando copia del documento que acredite su identidad.

REMISIÓN

Los trabajos se remitirán al correo electrónico rdu@rdu.es. El asunto del correo deberá indicar: Remisión de Artículo para su publicación, autor/es del mismo y país de procedencia.

ESTRUCTURA Y FORMATO

La estructura de los trabajos a presentar deberá seguir el siguiente esquema:

- Declaración de autoría del artículo por el/los autores, conforme al **Anexo I**.
- Información sobre los autores y el trabajo, conforme al **Anexo II**.
- Título del artículo en español y traducción del mismo al inglés.
- Resumen **del artículo** y palabras clave en español y **traducción del resumen (Abstract) y palabras clave (Key Words) al inglés**.
- Sumario o índice del trabajo (obligatorio).
- Texto del artículo.
- Conclusiones numeradas del artículo (obligatorio).
- Bibliografía final de las fuentes bibliográficas utilizadas (obligatorio).

Asimismo, los trabajos deberán cumplir con las siguientes características:

- Tanto en el Sumario como en el Texto del artículo, las partes principales en que se divida el mismo se indicarán en números romanos (I., II., III., etc...), los epígrafes dentro de cada uno de ellos arrastrando el correspondiente número romano y con números arábigos (II.1., II.2., II.3., etc...), los apartados dentro de cada epígrafe, arrastrando los respectivos números romanos y arábigos y añadiendo una letra mayúscula (III.1.A., III.1.B., etc...), los

subapartados dentro de cada apartado arrastrando todos los números y letras anteriores y añadiendo números arábigos (IV.1.A.1.-, IV.1.A.2.-, etc...).

- Extensión mínima y máxima incluyendo todas las partes que deben integrar el mismo (Título, Resumen y Palabras Clave en español Traducción de todos ellos al inglés, Sumario, Texto, Conclusiones y Bibliografía final): 20 páginas la mínima y 30 páginas la máxima. Los trabajos realizados por dos o más autores no podrán exceder en ningún caso el 50% de la extensión máxima de los trabajos realizados individualmente, por lo que aquellos no podrán superar las 45 páginas. De hacerlo, y a criterio del Consejo Científico, podrán ser objeto de división para su publicación en números consecutivos.
- Configuración de las páginas: 2,5 cm arriba, abajo a la derecha y a la izquierda.
- Tipo de letra para el texto superior o principal: Times New Roman 12.
- Tipo de letra para las notas a pie de página: Times New Roman 10.
- Alineación: Justificada.
- Interlineado del texto superior y de las notas a pie de página: sencillo.
- Citas: Deberán figurar a pie de página, numeradas correlativamente, haciendo referencia al autor del contenido, título original de la obra, editorial, lugar, fecha y página dónde encontrar la referencia original. Las citas seguirán el modelo establecido en el **Anexo III**.
- Bibliografía utilizada: Deberá figurar al final del artículo ordenada por orden alfabético en función de los apellidos de los autores.
- Otros elementos: Si se desea, pueden aportarse fotografías, ilustraciones y/o gráficos para su publicación, incluyendo la cita y autorización correspondiente, en caso de no ser propiedad del autor, con la manifestación expresa de que los mismos no se encuentran protegidos por derechos de terceros. Dichos elementos deberán poseer una calidad mínima de 300 puntos por pulgada y deberán ser entregados en uno de los siguientes formatos: JPEG, EPS, PSD o TIFF y **en archivos independientes del texto del trabajo** indicando claramente el lugar en donde han de ser incluidos.
- Las citas de las páginas web deberán, caso de ser demasiado extensa, acortarse usando un acortador de urls y citando la fecha en que se ha obtenido la información. Como acortador recomendamos usar <https://bitly.com/>.
- **IMPORTANTE.**
Siempre deberá señalarse la fecha de la toma de referencia.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Una vez recibido el trabajo, se dará acuse de recibo del mismo y se pasará a los correspondientes expertos evaluadores («**pares ciegos**») que el Consejo **Científico** decida para su estudio quitar (mínimo dos). Una vez efectuado el mismo, se dará cuenta de manera confidencial al autor o autores del resultado de la evaluación y, si esta es favorable, se procederá a la publicación del trabajo en el número y fecha que determine la Dirección quitar de la RDU.

En caso de que la evaluación del trabajo resultara desfavorable, se comunicarán al autor los motivos y le será devuelto con indicación, en su caso, de la posibilidad de que el mismo pueda ser revisado para su reevaluación.

ANEXO I
Modelo de declaración de autoría del trabajo

Señor Director de la **RDU**

D.....autor/res del trabajo titulado..... que se presenta para su evaluación y, en su caso (tras su valoración científica positiva por «pares ciegos» externos a la Revista y supervisión ulterior por el Consejo Científico de ésta última), posible publicación en la revista, manifiesto/manifestamos, que soy/ somos su/sus autor/autores, que el mismo es original, no contiendo, por tanto, ningún tipo o clase de copia o plagio ni en su totalidad ni en ninguna parte del mismo, que se encuentra inédito en el momento de su publicación y que los gráficos, fotografías y demás elementos de apoyo están referenciadas fielmente con sus originales y fuentes, o no están sujetos a derechos de terceros.

Todo lo cual declaro/declaramos bajo mi/nuestra absoluta responsabilidad, siendo plenamente consciente/conscientes de las consecuencias jurídicas (civiles, e incluso, penales) que su vulneración e incumplimiento puede acarrear para mi/nuestras persona/personas.

En a.....de.....de.....

Firmado.

El autor/ Los autores

ANEXO II
Modelo de resumen ejecutivo del trabajo

NOMBRE Y APELLIDOS:
TÍTULO DEL ARTÍCULO:
TITULACIÓN ACADÉMICA, CATEGORÍA PROFESIONAL O PUESTO DE TRABAJO: (Indicar cómo se desea figurar al publicar el artículo. Solo titulaciones principales.)
Número ORCID (si el autor dispone de él):
BREVE CURRICULUM VITAE (máximo 200 palabras):
DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD O EQUIVALENTE SEGÚN EL PAÍS:
DIRECCIÓN POSTAL:
TELÉFONO:
CORREO ELECTRÓNICO:
FIRMA:

ANEXO III

Modo de citar las referencias bibliográficas, jurisprudenciales y otras fuentes

- **MONOGRAFÍA:** APELLIDO APELLIDO, INICIAL DE NOMBRE., *Título de la obra (en cursiva)*, Editorial, ciudad, año, pág.
— *Ejemplo:* RODRÍGUEZ ORCAJO, J., *El sistema de compensación en el Derecho urbanístico español*, Reus, Madrid, 1995, pág. 176
Repetición del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* RODRÍGUEZ ORCAJO, J., *El sistema de...*, op. cit., pág. 234.
Repetición inmediata del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* IBIDEM., pág. 417.
- **CAPÍTULO DE LIBRO:** APELLIDO APELLIDO, INICIAL NOMBRE., «Título del capítulo del libro» (entrecomillado), en *Título del Libro (en cursiva)*, Editorial, ciudad, año, pág.
— *Ejemplo:* NAVARRO ARENALES, R., «El suelo rústico hoy en día», en *Derecho urbanístico español*, Montecorvo, Madrid, 1987, págs. 426 y ss.
Repetición del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* NAVARRO ARENALES, R., «El suelo rústico...», op. cit., pág. 444.
Repetición inmediata del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* IBIDEM., pág. 462.
- **ARTÍCULO DE REVISTA:** APELLIDO APELLIDO, INICIAL NOMBRE., «Título del artículo» (entrecomillado), *Título de la Revista (en cursiva)*, núm., año, pág.
— *Ejemplo:* GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Problemática jurídica de las Áreas de Transformación y de los suelos contaminados liberados por las mismas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 216, 2005, págs. 151 y ss.
Repetición del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Problemática jurídica...», op. cit., pág. 160.
Repetición inmediata del mismo autor y obra:
— *Ejemplo:* IBIDEM., pág. 192.
- **JURISPRUDENCIA:** Todas las Sentencias a que se aluda deberán indicar en nota a pie de página la referencia de la Base de Datos utilizada para poder ser localizadas. Así como la referencia ECLI otorgada por el CENDOJ <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>
- **RECURSOS ELECTRÓNICOS:** Todos los recursos electrónicos utilizados deberán indicar, además de su más completa referencia, cuándo fueron recuperados los mismos. *Ejemplo:* (Recuperado el 4 de Noviembre de 2016).
- **TABLAS Y GRÁFICOS:** Todas las Tablas y Gráficos deberán indicar la autoría o procedencia de las mismas, o en su defecto, señalar que son de elaboración propia.
- **BIBLIOGRAFÍA FINAL:** Todas las fuentes bibliográficas utilizadas en el correspondiente artículo deberán detallarse al final del mismo por orden alfabético de los apellidos de los autores.

DIRECTOR

Don Francisco José Alegría

Abogado

DIRECTOR ADJUNTO

Doña Mónica Domínguez Martín

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

CONSEJO CIENTÍFICO

Presidente:

Don Ángel Menéndez Rexach

Catedrático de Derecho Administrativo

Doña María del Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

Don Santiago González-Varas Ibáñez

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Alicante

Don Juan Antonio Chinchilla Peinado

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

Don Felipe Iglesias González

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

Don Conrado Escobar de las Heras

Abogado Urbanista. La Rioja

Don Ángel Marinero Peral

Arquitecto

**Don Francisco Javier Jiménez
de Cisneros Cid**

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

Doña María del Carmen Núñez Lozano

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

Don Gabriel Soria Martínez

Abogado Urbanista. Madrid

Don Rafael Fernández Valverde

Magistrado del Tribunal Supremo (J)

Abogado

Don César Tolosa Tribiño

Magistrado del Tribunal Constitucional

Don José A. García-Trevijano Garnica

Letrado del Consejo de Estado (J)

Abogado

Don Joan Manuel Trayter

Catedrático de Derecho Administrativo

Don Marcos Vaquer Caballería

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III

Don Fernando García-Moreno Rodríguez

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Burgos

Don Antonio Vercher Noguera

Fiscal Coordinador de Medio Ambiente
y Urbanismo

Doña Isabel González Ríos

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

Don Joaquín Verdegay de la Vega

Abogado Urbanista. Madrid

CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Dr. Fernando Alves Correia

Catedrático de Derecho administrativo.

Universidad de Coimbra (Portugal)

Dra. Jacqueline Morand Deville

University of Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Presidenta de la AIDRU

H. Andreas Hildenbrand

Técnico Urbanista. Alemania

M. Pierre Subra de Bieusses

Profesor de Derecho de la Facultad

de París X - Nanterre. Francia

D.ª Dulce Margarida Lopes

Profesora de Derecho Público.

Universidad de Coimbra. Portugal

D. Giuseppe Franco Ferrari

Professore di diritto costituzionale

Dipartimento di studi giuridici

Università Bocconi - Milán. Italia

CONSEJO DE REDACCIÓN

Don Juan Carlos Cardoso Delso

Abogado Urbanista. Madrid

Don José Antonio Chinchilla Peinado

Profesor Titular de Derecho Administrativo
UAM Madrid

Doña Mónica Domínguez Martín

Profesora de Derecho Administrativo
UAM Madrid

Doña Susana Galera Rodrigo

Profesora Titular de Derecho Administrativo
URJC Madrid

Doña Judith Grifeu Font

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Barcelona

Don Felipe Iglesias González

Profesor Titular de Derecho administrativo
UAM Madrid

Don Gabriel Soria Martínez

Abogado Urbanista. Madrid

Doña Inés Gutiérrez Vigorra

Documentalista editorial. Documentalista
especializada en Sector Jurídico

Corresponsal en Albacete:

Don José Borrego López

Magistrado

Corresponsal en Aragón:

Don Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo

Corresponsal en Asturias:

Doña Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Dcho. Administrativo

Corresponsal en Baleares:

Don Gabriel Fiol Gomila

Magistrado

Corresponsal en Bilbao:

Don Angel Ruiz Ruiz

Magistrado

Corresponsal en Burgos:

Doña María Begoña González García

Magistrado

Corresponsal en Cantabria:

Don Rafael Losada Armadá

Presidente de la Sala de lo
Contencioso-Administrativo del Tribunal
Superior de Justicia de Cantabria

Corresponsal en Castilla-León:

Doña María Pardo Álvarez

Profesora de Derecho Administrativo

Corresponsal en Cataluña:

Don Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo

Corresponsal en Galicia:

Doña Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Corresponsal en Granada:

Don Luis Ángel Gollonet Teruel

Magistrado

Corresponsal en La Rioja:

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás

Magistrado

Corresponsal en Málaga:

Don Joaquín García Bernardo de Quirós

Magistrado

Corresponsal en Madrid:

Don Fernando de Mateo Menéndez

Magistrado

Corresponsal en Navarra:

Don José Francisco Alenza García

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Corresponsal en Santa Cruz de Tenerife:

Don Pedro Hernández Cordobés

Magistrado

Corresponsal en Sevilla:

Don José Vázquez García

Magistrado

Corresponsal en Valencia:

Don Santiago González-Varas Ibáñez

Catedrático de Derecho Administrativo

Revista de
DERECHO
URBANISTICO
y medio ambiente

Teléf. 91 574 64 11
rdu@rdu.es
www.rdu.es

SUMARIO DEL NÚMERO 361

	<u>Págs.</u>
ALGO EN QUÉ PENSAR	
<i>Ideas para una futura revisión de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid</i>	19
<i>Ideas for a future review of the Land Law of the Community of Madrid.</i>	
POR JAVIER MARTÍN-MERINO.	
 URBANISMO	
<i>El aprovechamiento adicional. Virtudes y utilidades de una innovadora disposición de gestión urbanística</i>	33
<i>The additional use. Virtues and utilities of an innovative provision of urban management.</i>	
POR GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ.	
 MEDIO AMBIENTE	
<i>De la gestión de residuos al fomento de la economía circular. Perspectiva desde la Ley 5/2022, de 29 noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana: análisis de medidas disruptivas</i>	65
<i>About waste management to promoting the circular economy. Perspective from Law 5/2022, of 29 november, of the Generalitat, on waste and contaminated soils for the promotion of the circular</i>	

economy in the Valencian Community: analysis of disruptive measures.

Por VÍCTOR M. MORALO IZA.

La modificación de los criterios para determinar la zona marítimo-terrestre y las dunas realizada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto 119

The modification of the criteria to determine the maritime-terrestrial zone and the dunes carried out by Royal Decree 668/2022, of august 1.

Por FERRAN PONS CÀNOVAS.

NOTICIAS DE LIBROS

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO, *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, por PAULA GAMALLO CARBALLUDE 173

EMILIO J. URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global*, por FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ 177

IDEAS PARA UNA FUTURA REVISIÓN
DE LA LEY DEL SUELO DE LA
COMUNIDAD DE MADRID*

IDEAS FOR A FUTURE REVIEW OF THE LAND
LAW OF THE COMMUNITY OF MADRID

Por JAVIER MARTÍN-MERINO
Socio
ANDERSEN

Desde el año 2001 en que se promulgó la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSCM), no sólo han acontecido numerosos cambios en todo el sector del suelo y el urbanismo, sino que después de una profunda crisis que afectó directamente al mercado inmobiliario (por ende, a la génesis de éste, el suelo como elemento básico), incluso las leyes del Estado han variado, habiéndose aprobado hasta tres textos.

Todo ello, sin que la LSCM variase en sustancia, más allá de pequeñas reformas puntuales; reformas puntuales, por otro lado, que tampoco han llevado a los municipios a adaptar sus planeamientos, ni a la Comunidad de Madrid a aplicar la Disposición Transitoria Quinta de la propia LSCM.

* Este trabajo se recibió en abril de 2023 y fue aceptado en el mismo mes.

Tan funestas han sido las consecuencias, que incluso planeamientos de desarrollo aprobados sin mácula, ni problema de fondo alguno, han sido luego anulados por los Tribunales por la falta de adaptación de la LSCM y/o de los planes generales a las leyes estatales (hoy, Real Decreto Legislativo 7/2015, texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana).

Así pues, aprobada la denominada Ley Omnibus de la Comunidad de Madrid, con la profunda (y muy loable) reforma que lleva a efecto sobre la LSCM, en todas las mentes que intervienen en el mercado del suelo, su planeamiento, gestión y ejecución, está presente —por necesidad— la promulgación de un nuevo texto de ley de suelo para la Comunidad de Madrid.

Dentro de ese desiderátum, este breve escrito únicamente se permite la licencia —sin pretensiones legislativas— de dar paso a propuestas, ideas o, sin más, aventuras que quizá se puedan llevar a la realidad del texto normativo que se redacte y, si procede, se apruebe con la intervención y desarrollo (si de algo sirven) de redactores mucho más calificados que quien suscribe.

Hemos estructurado el texto en unas ideas, concretas, específicas y con destino a proponer alternativas (que no soluciones, ya se ha dicho que se trata de un texto nada pretencioso) que puedan estudiarse y —a buen seguro— mejorarse, por quien sí tiene la competencia redactora —primero—, y legislativa —después—.

1. RECUPERACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS EN SUELO RURAL O NO URBANIZABLE, CONFORME AL RÉGIMEN DE LA ¿DEROGADA? LEY DE VIVIENDAS RURALES SOSTENIBLES

La derogada/denostada Ley 5/2012, de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid, habilitó en su

momento la posible construcción de viviendas en suelos no sujetos a protección sectorial, porque —como señalaba la Exposición de Motivos— *«la concepción de que la presencia del hombre necesariamente tiene un efecto negativo sobre el medio rural no es cierta en muchos casos»*.

Esta declaración de principios no es sólo cierta, sino que tiene —además— consecuencias positivas. Por una parte, impide el mal uso del suelo, habilitando el destino —con unos límites— a vivienda, lo cual (después de la pandemia que hemos padecido) se ha convertido en la opción de vida para muchas familias. Por otro lado, preserva más que perjudica el suelo, fomenta su conservación y su mantenimiento y, además, sin que ello suponga coste al erario público.

El ecologismo mal entendido y presiones varias terminaron haciendo «derogar» esta ley, además de forma atropellada, técnicamente muy mejorable y con un texto de dudosa constitucionalidad. La «suspensión» de los expedientes anteriores no está —ni siquiera— contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo.

No debe olvidarse, por otro lado, que ya el artículo 29 LSCM permite que en suelo no urbanizable se desarrollen usos; porque, que no esté destinado a la urbanización o al crecimiento de la ciudad en cualquier uso, no implica ni debe implicar que deba quedarse en estado inútil.

Resulta muy defendible que, salvo en supuestos en que el suelo en cuestión tenga una especial protección por un motivo justificado que haya implicado que se recoja una prohibición específica, pueda implantarse el uso de vivienda de modo casi aislado como hacía la Ley de Viviendas Rurales, que determinaba un mínimo de seis (6) hectáreas de superficie mínima para poder acceder a ese uso de vivienda rural.

Seis hectáreas, que son seis campos de fútbol, razonablemente no parece que supongan ni una degradación del medio, ni la generación de un tejido o malla urbana que haga desaparecer el carácter de no urbanizable. Y, sobre todo, al permitirse con esas limitaciones, se garantiza en origen (a salvo lo que el planeamiento determine, por ejemplo, 30 años después) que precisamente el habilitar ese uso va a impedir un desarrollo urbanístico no deseado o desproporcionado, y va a mantener (al menos) esas 6 hectáreas con los beneficios de un suelo no urbanizable.

2. REFERENCIA DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN DE MODO DIRECTO AL TEXTO ESTATAL, QUE TIENE LA COMPETENCIA LEGAL

Una de las previsiones de la Ley Omnibus, es la sustitución del vigente artículo 36 LSCM por un nuevo artículo 19, permitiendo compensar en metálico las redes que no sea posible materializar en suelo.

La aplicación práctica de aquel precepto vigente, artículo 36 LSCM, provocó en supuestos reales una aleatoria generación, más bien arbitraria, de teorías de valoración muy alejadas de la realidad.

Tomando en consideración que esas valoraciones arbitrarias fueron finalmente corregidas con la Sentencia nº 77/2021, de 10 de marzo de 2021 la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo —Sección 4ª—, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en los Autos de P.O. 578/2019, parecía plausible acoger la misma y acotar el precepto de aplicación y el método de valoración precedente en esos supuesto, que no puede ser otro que el artículo 37 de la Ley 7/2015 vigente, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (pues es del Estado la competencia en los métodos de valoración).

Esta resolución judicial marca un criterio objetivo de modo expreso que, entendemos, debe ser sido acogido de modo normativo por la futura ley de suelo:

El suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización y por tanto le es de aplicación el art.37.3 del TRLSRU 7/2015 que considera los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

«Artículo 37. Valoración en el suelo urbanizado.

3) Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.»

3. ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

Una de las previsiones que la LSCM introdujo en el año 2001, fue la llamada «*iniciativa para la aplicación y definición del sistema de compensación*», que regula el vigente artículo 106 y siguientes de la Ley.

Con esa figura, la LSCM impone un trámite por el que aquel que pretende iniciar un sistema debe aportar para su tramitación los instrumentos de planeamiento o gestión que procedan, amén de acreditar que quien propone el desarrollo urbanístico por sistema de compensación representa más del 50% de la titularidad del suelo afectado por la actuación.

Y sólo una vez estimado por el pleno de la Corporación que proceda la «*iniciativa*», se iniciarán los expedientes de planeamiento y gestión que procedan (la LSCM determina esa incoación de manera «*inmediata*», extremo éste que nunca se produce...).

Pero ¿qué es la «iniciativa»? ¿Qué supone o que contenido sustantivo tiene?

En realidad, en términos jurídicos, en cuanto a derecho sustantivo, no es nada.

Siendo consciente de la dureza de la afirmación, ello no le resta un ápice de verdad. La «iniciativa» que tiene que ser estimada por pleno no tiene contenido jurídico alguno, salvo acreditar que —de hecho— se han presentado por registro una serie de los documentos.

Por lo tanto, el desarrollo urbanístico se ve frenado de inicio un número indeterminado de semanas, muchas veces meses, sólo para que el pleno municipal afirme que «están todos los documentos». Ello, con la tramitación interna que supone cualquier acuerdo que ha de pasar por el órgano supremo local.

No se aprueba el eventual planeamiento de desarrollo, ni las bases y estatutos para la constitución de la junta de compensación; ni tampoco la reparcelación aunque se formule por más del 70% de los titulares del suelo. Nada se aprueba de los instrumentos de planeamiento o gestión.

Por no dar paso, ni siquiera habilita la constitución de la junta de compensación (lo que será otro de los puntos de este texto).

Tomando en consideración lo anterior, parece afortunado hacer uso de las atribuciones legales que tienen los funcionarios municipales para, sin más, que el fedatario público municipal de fe de la realidad de la existencia de los documentos de planeamiento, gestión y ejecución para su tramitación independiente (como señala la propia LSCM) en los expedientes que procedan; así como de la concurrencia

de ese porcentaje de más del 50% de los titulares de los terrenos afectados como promotores del desarrollo.

La pervivencia de ese trámite de iniciativa no hace sino ralentizar de modo innecesario el impulso tramitador de algo que —no se olvide— es de interés general y de obligado cumplimiento como es el planeamiento.

Además, por otro lado, de provocar una superflua generación de un expediente administrativo para un nimio acuerdo de pleno que nada aporta (o resta), al planeamiento, su gestión o ejecución para ese determinado ámbito.

No hace sino generar recursos administrativos y/o contencioso-administrativos contra ese acuerdo, normalmente formulados por los habituales terceros en ejercicio de la «acción pública urbanística», que suelen tener como único fin el mero entorpecimiento, puesto que es un hecho notorio que la iniciativa carece de contenido material.

4. POSIBILIDAD DE CONSTITUCIÓN Y ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS DE COMPENSACIÓN CON LA FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO

Se anticipaba que, en la práctica, poner en marcha un desarrollo urbanístico tiene un escollo en ese trámite de «iniciativa».

Normalmente, se constituyen comisiones gestoras o asociaciones de los particulares titulares de suelo, como génesis de lo que luego será la junta de compensación que aplique el sistema de compensación y gestione el desarrollo urbanístico.

Pero, igualmente, estas juntas de compensación se en-

frentan a un escollo, este de más difícil solución por su calado jurídico. En tanto no se aprueba el planeamiento de desarrollo, no puede constituirse la junta de compensación, con lo que se provoca que los particulares bien tengan que mantener esas asociaciones o comisiones gestoras (puramente privadas y voluntarias, sin intervención de la administración actuante) por meses, a veces años, hasta que puede constituirse la junta de compensación correspondiente.

Es cierto que en tanto no se delimita la unidad de ejecución que se va a gestionar no se permite constituir la junta de compensación, pero, lo que se sugiere es que, desde el momento en que se formule la iniciativa (si se elige su pervivencia), se pueda tramitar con prioridad la aprobación de las bases y estatutos y se proceda a la constitución de la junta de compensación, aun cuando —como se opera en las sociedades limitadas— quede con la expresa prevención de «*en constitución*».

Como es obvio, habrá opiniones que sostengan que, igualmente, puede operarse con las comisiones gestoras, pero nuestra opinión es que ello deja de lado el interés general del planeamiento.

Una comisión gestora o asociación de propietarios no es de obligatoria adhesión en cumplimiento de los deberes urbanísticos (como señala la Ley) y eso —por una parte— lastra a los propietarios que impulsan el proyecto; y, por otro lado (es de todos conocido) alimenta la posición de algunos minoritarios con afán de sacar un rédito especulativo bajo la amenaza de pleitear contra la obligatoria expropiación de no darse la adhesión.

Además, estas asociaciones privadas no tienen a la administración actuante en su seno cuando, en la mayoría de los casos, se está tramitando la aprobación del planeamiento

de desarrollo, con todo lo que ello conlleva y con lo que -creemos- aportaría al propio desarrollo que, desde su inicio, la entidad local estuviese ya presente en el seno de un sistema de compensación.

Dotaría además al desarrollo urbanístico, consideramos, de un impulso para su gestión, pues al ser un interés general de obligado cumplimiento, aboca a que —ciertamente— el suelo se ponga en gestión para cumplir sus fines, haciendo que titulares puramente especulativos de los terrenos tengan menos posibilidad de alterar artificiosamente el valor del suelo.

5. FOMENTO Y RECUPERACIÓN DE LA VIVIENDA EN ALTURA COMO MATERIALIZACIÓN DE UN MERCADO SOSTENIBLE Y EFICIENTE ENERGÉTICAMENTE

Son estas dos cuestiones ahora mismo una constante en cualquiera de los sectores de la economía que se analicen, o sobre los que se hagan propuestas.

Sin embargo, desde mucho tiempo atrás, se ha optado por un planeamiento urbanístico muy extensivo en superficie, concentrando poco a la población cuando España es un país de reducidas dimensiones.

Esto, además, ha provocado no pocos problemas colaterales: desde el aumento del tráfico rodado (y la contaminación) consecuencia del necesario acceso a los centros donde están los lugares de trabajo, a los costes que la Administración Pública ve aumentados para dar servicio a esas viviendas que se han alejado de los centros de las ciudades, pero hasta los que tienen que llegar igualmente los camiones de basura o los servicios de jardinería para mantener las zonas verdes.

Todo ello, obviando el coste añadido que supone para el desarrollo urbanístico llevar todos los servicios hasta esa zona alejada de la malla urbana.

Podría analizarse, también, que esta corriente del planeamiento ha sido la que ha generado un uso inapropiado de suelos que ahora se pretenden preservar (o se deberían haber preservado) con la consiguiente demonización de poder desarrollar usos puntuales residenciales o de ocio en esos suelos, precisamente para poder recuperarlos o hacerlos sostenibles. Ejemplo de que esa demonización ha traído consecuencias indeseables son supuestos como la comentada Ley de Viviendas Rurales Sostenibles o, en otra autonomía, la denominada «Isla de Valdecañas».

A la par, todos los ediles de las grandes poblaciones tienen en sí un deseo, a la par que un objetivo: recuperar el centro de las ciudades para el uso residencial.

Resulta, cuando menos, contradictorio en muchas ocasiones con el planeamiento que tienen vigente o que desarrollan los municipios.

Parece, pues, plausible no sólo para con los objetivos medio ambientales sino —incluso— con los objetivos urbanísticos en sí mismos, tender a recuperar (i) la regeneración de los centros metropolitanos para el uso residencial y (ii) llevarlo a cabo mediante vivienda en altura, concentrando la población en menor espacio.

Ello generará también un mayor espacio libre para las zonas de cesión (muy desproporcionadas en España) y, necesariamente, una mayor oferta que hará bajar los precios que en algunas ciudades se están alcanzado, muy lejos del poder adquisitivo de la población.

Es más eficiente en todos los aspectos poder concentrar en una edificación en altura la misma población que en pequeñas edificaciones, porque esto supone, por citar consecuencias que podrían parecer lógicas:

- Que el solar destinado a la edificación en altura libera suelo para zonas de esparcimiento, zonas verdes públicas adyacentes o dotaciones cercanas.
- Que será menos costoso implantar los servicios necesarios, a la vez que se regeneran y actualizan las instalaciones de estos.
- Que la Administración será más eficiente destinando menos recursos porque se concentran en menor distancia los servicios a prestar.
- Que la población hará menor uso del transporte privado al estar más cerca y tener el transporte público en un área más cercano a su domicilio.
- Que se recuperarán y actualizarán y modernizarán las mallas urbanas, con el consiguiente aumento de oferta, lo que lleva a una natural contención de los precios.
- Que estarán alejadas de la población las actividades industriales menos amistosas para tener cercanas a los núcleos residenciales, que muchas veces han surgido de la nada en zonas tradicionalmente agrícolas, industriales o ganaderas.

Dado que, además, desde hace años se ha iniciado una suerte de «guerra» contra el vehículo privado, parece mejor solución crear edificios cercanos al transporte público para que los coches queden aparcados en los garajes de esos edificios y se utilicen para desplazamientos fuera del casco urbano.

6. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE A LAS LICENCIAS DE EDIFICACIÓN EN AQUELLOS ÁMBITOS CUYO PLANEAMIENTO DE DESARROLLO E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN HAYAN SIDO APROBADOS PRÓXIMOS EN EL TIEMPO

En esos visos que parece apunta la Administración para dinamizar y aliviar tiempos (y costes) en los desarrollos inmobiliarios, resulta viable a nuestro entender arriesgar un poco en los nuevos desarrollos.

Como no puede ser de otro modo, no es viable pretender que, en zonas críticas, p.e., el Casco Histórico de la Villa de Madrid o cualquier otra zona con protección de algún tipo, resultaría un tanto arriesgado que el régimen de declaración responsable habilite obras de edificación, o de mera rehabilitación de un edificio.

Ahora bien, considerando que hoy día la ordenación detallada en los nuevos planeamientos alcanza hitos —redundancia consciente— de excesivo y pormenorizado detalle, sería posible articular un régimen para las nuevas edificaciones mediante declaración responsable, puesto que ya no queda margen de defraudación o de infracción con las pormenorizaciones que los planes de desarrollo contemplan.

Si tenemos como algo habitual y plausible que se puedan simultanear las obras de urbanización y edificación, con los buenos resultados que —normalmente— se han venido produciendo, esta posibilidad de que puedan ejecutarse esas nuevas edificaciones con el régimen de declaración responsable parece el siguiente paso lógico en esos desarrollos.

Consecuencia natural será un servicio de inspección para eventuales infracciones urbanísticas más operativo (que no meramente fiscalizador teniendo al promotor como «sospe-

choso habitual» o «presunto culpable») y un promotor y unos técnicos dispuestos a ceñirse a lo aprobado.

La otra consecuencia natural sería pensar que los planeamientos de desarrollo han de ser muy pormenorizados, pero es que este extremo hace mucho que acontece en los todos los nuevos desarrollos que en Madrid se han venido produciendo.

Es lo más repetitivo que las normas urbanísticas de los planes parciales, por ejemplo, sea tan detalladas que —cuando llega el momento de la promoción— realmente sólo queda definir las fachadas y acabados exteriores (esto, en el supuesto de que no exista ordenanza específica de fachadas en el plan parcial en cuestión).

Por lo tanto, arriesgar a régimen de declaraciones responsable determinando en qué supuestos de edificación se puede aplicar la declaración responsable o, al revés, en qué supuestos se prohíbe la misma para nueva edificación.

En conclusión, Madrid ha venido taimando sus leyes con el afán de liberalizar los sistemas y dinamizar la economía y esta breve reflexión se limita a plantearse supuestos que podrían servir a esa línea de dinamización, sin que por ello deba perderse un ápice de seguridad jurídica.

EL APROVECHAMIENTO ADICIONAL.
VIRTUDES Y UTILIDADES DE
UNA INNOVADORA DISPOSICIÓN
DE GESTIÓN URBANÍSTICA*

THE ADDITIONAL USE. VIRTUES
AND UTILITIES OF AN INNOVATIVE
PROVISION OF URBAN MANAGEMENT

Por GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
Arquitecto

R E S U M E N

La incorporación al acervo instrumental que la reciente legislación urbanística valenciana ha dispuesto para la gestión en el suelo Urbano-Urbanizado (ciudad consolidada) con la incorporación de un nuevo instrumento complementario de aquella denominado Aprovechamiento Adicional, ha venido a facilitar y a resolver solventemente algunas insuficiencias que aun presentaba la positiva «caja de herramientas» jurídico-urbanísticas que la vigente legislación urbanística nos ofrece.

A la explicación pedagógica de su contenido conceptual y práctico se dirige este Artículo.

Palabras clave: Sistema Urbanístico Español, Aprovechamiento Urbanístico, Aprovechamiento Adicional, Reparto de Cargas y Beneficios, Especulación del Suelo.

A B S T R A C T

The incorporation to the instrumental heritage that the recent Valencian urban legislation has provided for the management of Urban-Urbanized land

* Este trabajo se recibió en marzo de 2023 y fue aceptado en el mismo mes.

(consolidated city) with the incorporation of a new complementary instrument called Additional Exploitation, has come to facilitate and solve solvent some insufficiencies that still presented the positive legal-urban planning «toolbox» that the current urban planning legislation offers us.

This Article addresses the pedagogical explanation of its conceptual and practical content.

Keywords: Spanish Urban System, Urban Exploitation, Additional Exploitation, Distribution of Burdens and Benefits, Land Speculation.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN GENERAL.
- II. LA TRADICIONAL E HISTÓRICA GESTIÓN URBANÍSTICA EN EL SUELO URBANO. DESCRIPCIÓN SUMARIA DE UNA LAMENTABLE SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA Y ECONÓMICA.
 - II.1. EL DEFICIENTE E INSUFICIENTE PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO HISTÓRICO APLICADO A LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO.
 - II.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO TRADICIONAL MEDIANTE LA LEY DEL SUELO 6/98.
 - II.3. CONCLUSIONES APLICATIVAS DEL TRADICIONAL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO.
- III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS AC-TUACIONES DE DOTACIÓN.
 - III.1. CONSIDERACIONES GENERALES.
 - III.2. SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA ACTUAL.
 - III.2.A. Situación tras la revisión o la formulación de un nuevo planeamiento municipal.
 - III.2.B. Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legisla-ción urbanística estatal y autonómica.
 - III.3. BASES JURÍDICO-URBANÍSTICAS Y CONSTITUCIONALES JUSTIFICATIVAS DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PALIATIVAS SEÑALADAS.
 - III.3.A. El aprovechamiento urbanístico como base esencial del planeamiento y de la ordenación urbana y territorial.
 - III.3.B. Bases constitucionales y urbanísticas que limitan la atri-bución del aprovechamiento urbanístico.
 - III.3.C. Conclusiones derivadas de las limitaciones a la discrecio-nalidad administrativa en los procesos de atribución del aprovechamiento urbanístico.
- IV. APLICACIÓN DE LA «CAJA DE HERRAMIENTAS» VIGENTE AL PLANEA-MIENTO «HEREDADO DEL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL ANTERIOR».
- V. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL APROVECHAMIENTO ADI-CIONAL.
- VI. CONCLUSIÓN FINAL.
- VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La vigente legislación urbanística valenciana conformada por el Texto Refundido de la Ley 7/2021 de Ordenación Territorial, Urbanismo y Paisaje (en adelante TRLOTUP/21), establece en su regulación una singular disposición instrumental aplicable a la gestión en el suelo Urbano denominada «Aprovechamiento Adicional», que si bien no comporta una genuina y prístina novedad jurídica entendida en términos puramente conceptuales a incorporar a la amplia parafernalia técnica que ya dispone la legislación urbanística tradicional para la intervención en la ciudad consolidada, sí supone una nueva «herramienta jurídica», complementaria de las ya existentes, que coadyuvará de manera indudable y eficaz a facilitar la aplicación de los siempre procelosos procesos de obtención de los suelos Dotacionales públicos, así calificados por el planeamiento municipal como Actuaciones Aisladas, o de la ejecución de pequeñas Actuaciones Urbanizadoras de carácter aislado en el suelo Urbano en virtud del obligado cumplimiento de la regulación establecida en el principio básico del viejo y tradicional Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) de Reparto de Cargas y Beneficios.

En concreto, su regulación se establece en el artículo 76.8 del TRLOTUP/21 con el siguiente tenor:

«8. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinados al uso dotacional público, así como la financiación de la ejecución de las reservas dotacionales destinadas a equipamientos públicos o de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ám-

bitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora localizadas en suelo urbano o en urbanizable o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior o en el plan general, justificada en el resultado de la preceptiva memoria de viabilidad económica. En todo caso, este aprovechamiento adicional le corresponde a la administración con carácter fiduciario para satisfacer las finalidades señaladas».

Pasemos, entonces, a analizar la deficiente situación jurídico-urbanística que caracterizaba la histórica y vieja gestión en el suelo Urbano hasta la incorporación al «instrumental técnico aplicable», en primer lugar, de las Actuaciones de Dotación por la primigenia Ley de Suelo 8/2007 y posterior Texto Refundido 7/2015 de la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS/15) y, tras ello, el establecimiento del reciente Aprovechamiento Adicional introducido por la legislación valenciana en el TRLOTUP/21.

II. LA TRADICIONAL E HISTÒRICA GESTIÓN URBANÍSTICA EN EL SUELO URBANO. DESCRIPCIÓN SUMARIA DE UNA LAMENTABLE SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA Y ECONÓMICA

II.1. EL DEFICIENTE E INSUFICIENTE PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO HISTÓRICO APLICADO A LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO

Es conocida la denominación coloquial achacada a la tradicional legislación histórica española como «leyes de Ensanche». La explicación de ese apelativo es clara: la mayor parte de la parafernalia técnica que caracterizaba la gestión urbanística de las «viejas leyes» se dirigía a regular los procedimientos jurídico-urbanísticos de acuerdo, fundamentalmente, a los dos siguientes procesos:

- 1.º) Con respecto al desarrollo de las denominadas Actuaciones Integradas de Urbanización, tanto las localizadas en el suelo Urbanizable (Sectores de «nueva urbanización») como en el suelo Urbano (Unidades de Ejecución, de Reforma o de Renovación urbana), su gestión se llevaba a cabo mediante la aplicación del principio básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios, según el cual los suelos Dotacionales públicos se obtienen gratuitamente para la Administración a través de la Compensación equidistributiva de los aprovechamientos atribuidos a los suelos afectados por las previsiones del planeamiento, utilizando para ello la institución jurídica de la Reparcelación sistemática de las mismas,

- 2.º) Con respecto al desarrollo de la gestión del suelo Urbano-Urbanizado (la ciudad consolidada), «el instrumental jurídico-urbanístico» aplicable siempre ha sido escasísimo, limitándose, en la práctica, a la atribución de los diferentes aprovechamientos urbanísticos que la Ordenación urbana aconsejaba (usos y edificabilidades) a las parcelas edificables concretas integradas en Zonas de Ordenación Urbanísticas, ZOU, delimitadas por usos y tipologías homogéneas, y a calificar como Dotaciones públicas aquellos suelos que se consideraban física y jurídicamente susceptibles de ser considerados como tales (suelos vacantes de edificación o dotados de construcciones en estado de ruina o cercano a ella) y lo más importante, no se establecía vinculación jurídica alguna entre las parcelas edificables y las Dotacionales, disponiéndose, por tanto, la obtención pública de éstas de manera onerosa mediante la aplicación exclusiva de la Expropiación forzosa.

En conclusión, sorprendentemente el «instrumental» histórico aplicable a la gestión del suelo Urbano-Urbanizado

siempre ha sido extraordinariamente precario, salvo en algunos planes en los que se incorporó la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, (TAU) creadas a finales de los 70 por el genial arquitecto y maestro-urbanista Javier García Bellido, cuya aplicación lamentablemente no fue generalizada y cuya vigencia se vio definitivamente comprometida tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo 6/98, tal como veremos a continuación.

En cualquier caso, el procedimiento tradicional comporta la inaplicación del principio de Reparto de Cargas y Beneficios nada menos que en la ciudad ya existente y consolidada y, por tanto, la aplicación imprescindible e impropia para la gestión en el suelo Urbano de la Expropiación para la obtención de los suelos Dotacionales aislados previstos por el planeamiento.

II.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO TRADICIONAL MEDIANTE LA LEY DEL SUELO 6/98

En concreto, la regulación establecida para el suelo Urbano en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS/98) dio pie a interpretaciones jurídico-urbanísticas gravemente equivocadas cuya aplicación venía y viene a producir enriquecimientos absolutamente injustos para la propiedad del suelo recalificado y, simétricamente, traslados injustificables de costes impropios a la Administración que vulneraban y vulneran frontalmente el principio básico del SUE de Reparto equitativo de Beneficios y Cargas.

De hecho, parte de los graves problemas que han venido lastrando la gestión del suelo Urbano-Urbanizado se derivan de la ambigua regulación que establecía el artículo 14 de la LS/98, a saber:

«Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

- 1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.*
- 2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan la urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:*
 - a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.*
 - b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.*
 - c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.*
 - d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*
 - e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*
 - f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

Sorprendentemente, algunas interpretaciones «reduccionistas», probablemente intencionadas del transcrito apartado 1, planteaban que un suelo Urbano «ya urbanizado», es decir, aquellas parcelas aisladas que hubieran alcanzado ya la condición de solar (o que sólo les faltara algún servicio complementario —«cuasi-solar»—) ya disponían, *ad aeternum*, de la consideración jurídico-urbanística de suelo Urbano «consolidado por la Urbanización» (en adelante SUC) y, ello, independientemente de que el planeamiento, bien mediante modificación puntual o bien mediante revisión del mismo, les atribuyera incrementos de aprovechamiento a los anteriormente vigentes. Incluso el Tribunal Supremo asumió esta errónea tesis (v. gr. sentencia del 23/09/2008 —RC 4731/2004— entre otras) estableciendo así el carácter «inamovible» de esos SUC.

Consecuentemente, las parcelas urbanas calificadas como SUC se consideraban libres de asumir cargas y deberes derivados del proceso de desarrollo del Plan, mientras que aquellas otras parcelas urbanas cuya urbanización «aún no estuviera consolidada» (en adelante SUNC) se consideraban en situación análoga a la de los suelos Urbanizables y, en consecuencia, tenían la obligación de asumir los deberes de cesión de suelo Dotacional, costear las obras de urbanización y patrimonializar sólo una parte del aprovechamiento atribuido, pues el resto le correspondía a la Administración como participación pública en las plusvalías atribuidas por el planeamiento, tal como prescribe el artículo 47 de la Constitución.

II.3. CONCLUSIONES APLICATIVAS DEL TRADICIONAL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO

Obviamente, esta sorprendente e incorrecta interpretación estaría obviando la realidad dinámica e histórica del

proceso urbano. De hecho, la transformación y evolución urbanística a lo largo de la historia de las ciudades es imparable. Cualquier ciudad «eterna» no ha parado de transformarse a lo largo de su vida útil. Por ejemplo, la Roma imperial de Augusto, pasando por la renacentista de Sixto V hasta la actual de Meloni, no ha parado de regenerarse parcela a parcela, sustituyendo usos obsoletos por nuevos usos, aumentando sus edificabilidades o incrementando el número de plantas preexistentes, y estas modificaciones urbanas no son otra cosa que Actuaciones de Transformación Urbanística en el metalenguaje de la legislación urbanística vigente (artículo 7 del TRLS/15). Podríamos resumir y sintetizar simbólicamente *«que la historia de la ciudad es la historia de la aplicación continuada y progresiva de las Actuaciones de Transformación Urbanística»*.

Obviamente, la buena práctica y el rigor técnico-urbanístico exige que esa transformación urbana prevea (a localizar en proximidad a las parcelas transformadas) la reserva de los suelos Dotacionales necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas que el nuevo aprovechamiento atribuido comporta, procediendo a calificar para usos Dotacionales públicos parcelas urbanas de titularidad hoy privada y en la proporción establecida por la legislación autonómica en función del incremento de aprovechamiento urbanístico otorgado.

Es decir, en cualquier Zona Urbana se encontrarán (o se deberían encontrar) cuatro tipos de parcelas y cuatro regímenes jurídico-urbanísticos diferentes, a saber:

1. parcelas edificables concretas en las que se mantiene el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior y que, en consecuencia, no tienen que asumir carga ni deber urbanístico alguno, limitándose a edificarlas en el plazo establecido para ello constituyén-

dose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones Edificatorias,

2. parcelas edificables concretas a las que se incrementa el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior, lo que genera una carga y un deber urbanístico que comportan la disposición de suelos de cesión gratuita a la Administración, unos con destino a Dotaciones públicas sobre la base de la satisfacción del principio de reparto de cargas y beneficios y otros al Patrimonio Municipal de Suelo sobre la base cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías, superficies de suelo determinadas, ambas, en función del incremento de aprovechamiento otorgado por el nuevo planeamiento, constituyéndose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones de Dotación vinculadas a las señaladas parcelas destinadas a la Administración,
3. parcelas concretas Dotacionales calificadas como públicas destinadas a la Administración derivadas del incremento de aprovechamiento atribuido a las parcelas edificables anteriores tras la aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios y del deber de participación pública en las plusvalías, cuya superficie se determina en función del citado incremento de aprovechamiento atribuido a las parcelas anteriores, constituyéndose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones de Dotación vinculadas a las parcelas edificables de cuyo incremento de aprovechamiento traen causa,
4. parcelas concretas integradas en un ámbito espacial delimitado en el suelo Urbano que requieren la ejecución de una Urbanización integral para conformar un nuevo tejido Urbanizado constituyéndose, así, en una

Actuación Integrada en régimen de Unidades de Ejecución en suelo Urbano.

De lo expuesto anteriormente se deduce que, si la carga de cesión de suelo Dotacional y del deber de participación pública en las plusvalías no fueran asumidas por los propietarios «receptores» del incremento de aprovechamiento que las genera se estaría vulnerando flagrantemente el principio general de Reparto de Cargas y Beneficios, pues el entero aprovechamiento atribuido sería patrimonializado por el titular de la parcela edificable, incluido el porcentaje de aprovechamiento público y, por consiguiente, los suelos Dotacionales deberían ser obtenidos por la Administración mediante la expropiación.

Es decir, se estaría «patrimonializando el beneficio y socializando la carga», procedimiento hoy inasumible en una sociedad moderna y respetuosa con el Estado de derecho.

Lamentablemente, así se ha venido actuando en la mayoría de los municipios españoles en los últimos años, si bien y en su descargo debemos aducir que lo hacían sin percibirse de ello apoyándose en las erróneas interpretaciones doctrinales que lo justificaban y amparadas por las sentencias de los Tribunales de Justicia señaladas, que sobre la base de las erróneas interpretaciones doctrinales citadas, venían a ratificar tan sorprendente y «destarifado» procedimiento.

Pues bien, como era de esperar en etapas de recesión económica tales como la presente que aún estamos sufriendo tras la crisis inmobiliaria por causa de la pandemia y la guerra de Ucrania, se vienen manifestando de manera «implacable y continuada» las exigencias expropiatorias por imperativo legal a requerimiento de los propietarios afectados por la calificación de suelo Dotacional, expropiación

que es automática e imparable a partir de su acceso a los Jurados Autonómicos de Expropiación, lo que está produciendo gravísimos quebrantos en las Haciendas locales que, en caso de no corregirse normativamente y sustituirse por procedimientos compensatorios, acabarán generando, si no lo han hecho ya, niveles de endeudamiento municipal aún más dramáticos e inasumibles que los que actualmente vienen sufriendo muchos Ayuntamientos.

III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.

III.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Afortunadamente, la vigente legislación estatal ha venido a suprimir definitivamente los graves problemas que genera el viejo proceder y, al fin, viene a aclarar definitivamente la gestión en el suelo Urbano-Urbanizado con la regulación de las innovadoras Actuaciones de Dotación (en adelante AdD) establecidas en la originaria Ley de Suelo 8/2007 y en el actual y vigente TRLS/15.

Así, el artículo 7.1.b) del TRLS/15 establece:

«b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste».

Con respecto a los deberes que comportan estas Actuaciones de Transformación Urbanística, el artículo 18.2 del TRLS/15 establece:

- «1. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1.b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:
- a) *El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.*
 - b) *El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».*

Por lo tanto, quedan así despejadas todas las dudas y erróneas aplicaciones que afectaban a la gestión del suelo Urbano-Urbanizado en parcelas aisladas, pues el nuevo marco legal estatal y autonómico complementario trasciende del

controvertido concepto y de las ambiguas y espurias interpretaciones relativas al SUC y SUNC que generaba la controvertida LS/98.

III.2. SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA ACTUAL

La incorporación al acervo jurídico-urbanístico actual de las AdD por la nueva legislación estatal ha venido a resolver definitivamente los problemas y lamentables consecuencias que se derivaban de la aplicación del viejo procedimiento, tantas veces reiterado.

Sin embargo, procede hacer la salvedad que esta resolución definitiva de los problemas anteriores sólo se produce para los desarrollos en el Urbano tras la formulación de un nuevo planeamiento municipal (Revisión de Plan) y no en la situación del planeamiento vigente, antes de revisarse.

Veámoslo.

III.2.A. *Situación tras la revisión o la formulación de un nuevo planeamiento municipal*

Obviamente, cuando se redacta un Plan completo ex novo, en cada una de las Zonas de Ordenación Urbanística (ZOU) en que se desagrega el suelo Urbano del municipio se identificarán los cuatro tipos de parcelas señaladas en el anterior Apartado 2.3, siendo obligado señalar, además, que deberán identificarse, específica y detalladamente, en la documentación gráfica (Planos) y en las Normas Urbanísticas correspondientes.

Así, procedimentalmente deberán señalarse:

- aquellas parcelas edificables que no reciben incremento de aprovechamiento alguno y, por tanto, mantienen el otorgado por el planeamiento anterior y, consecuentemente, su único deber es el de edificar en el plazo establecidos para ello,
- aquellas otras parcelas edificables a las que el nuevo Plan prevé su transformación urbanística y, en consecuencia, les atribuye un incremento de aprovechamiento sobre el anteriormente vigente, bien mediante un aumento de la edificabilidad, bien mediante un cambio de uso o mediante ambas circunstancias a la vez,
- aquellas otras calificadas como Dotacionales públicos (Viales, Zonas Verdes o Equipamientos públicos) y las derivadas del cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías que el incremento de aprovechamiento atribuido genera, justificando su cuantificación en proporción al aprovechamiento del que trae causa, y finalmente,
- aquellas otras parcelas que se integran en una Unidad de Ejecución urbanizadora para conformar un nuevo tejido urbano en la que se deberán diferenciar las parcelas finales edificables y privativas, así como los suelos Dotacionales (Viarios, Verdes y Equipamientos públicos) que el Índice de Aprovechamiento Bruto atribuido genera en la UE.

En cualquier caso, tal como se deduce de lo expuesto, todas las Dotaciones previstas por el nuevo Plan en el suelo Urbano se obtendrán gratuitamente por el Ayuntamiento como cesión obligatoria ocasionada por el desarrollo de las AdD o bien de las UE, y conseguidas para la Administración mediante la aplicación de la modalidad de Compensación por aprovechamiento urbanístico, sin necesidad de

aplicar la siempre drástica e impropia aplicación de la expropiación en suelo Urbano.

III.2.B. *Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legislación urbanística estatal y autonómica*

Esta es, sin duda, la situación más generalizada que hoy se presenta en la práctica totalidad del planeamiento municipal español, pues muy pocos Planes municipales se encuentran adaptados a la nueva legislación estatal (y autonómica que la desarrolla) dado el escaso período de tiempo transcurrido desde su entrada en vigor si tenemos en cuenta la «desesperante lentitud y pesantez» que caracteriza el tiempo que conlleva la formulación, tramitación y aprobación definitiva de la revisión de un Plan.

Es en estos Planes «heredados» de la «antigua hornada procedimental» donde se encuentran presentes los cuatro tipos de parcelas señaladas en el anterior Apartado 3.2.1, si bien y lo que es más grave, sin plantear la vinculación jurídica que relaciona aquellas parcelas edificables receptoras de incrementos de aprovechamiento con las otras Dotacionales derivadas de los mismos.

Consecuentemente, en estos planes se encuentran calificadas numerosas parcelas Dotacionales constituidas como Actuaciones Aisladas cuya única modalidad prevista para su obtención pública, tal como ya hemos comentado reiteradamente, es la aplicación de la drástica e impropia expropiación forzosa en suelo Urbano.

Pues bien, en tanto se revisan los planes municipales «heredados» y vigentes, situación que puede «eternizarse ad infinitum» dados los inaceptables tiempos que su revisión

ocupa (como la experiencia nos muestra), ¿cómo actuar para poder paliar, al menos, los enormes impactos que las expropiaciones exigidas por imperio de la ley están produciendo y producen en las Haciendas locales?

Obviamente, la única modalidad razonablemente paliativa que parece manifestarse para ello es la disposición de concretas modificaciones puntuales del planeamiento municipal tendentes a sustituir la obtención onerosa de las parcelas Dotacionales aisladas por otras modalidades compensatorias que permitan solventar, al menos, parte de las implacables expropiaciones que se están llevando a cabo.

III.3. BASES JURÍDICO-URBANÍSTICAS Y CONSTITUCIONALES JUSTIFICATIVAS DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PALIATIVAS SEÑALADAS

III.3.A. *El aprovechamiento urbanístico como base esencial del planeamiento y de la ordenación urbana y territorial*

Como es generalizadamente reconocido, aunque no siempre bien comprendido y aún menos «social y mediáticamente aprehendido», la formulación del planeamiento urbanístico tiene como fundamento esencial la asignación de usos y edificabilidades en el espacio, es decir, la atribución del aprovechamiento urbanístico a las diferentes parcelas edificables y el señalamiento de los suelos Dotacionales públicos que esos aprovechamientos lucrativos generan, parcelas integradas en cada una de las Zonas de Ordenación Urbana (ZOU) que identificamos dentro de la ciudad consolidada. Obviamente, la atribución de aprovechamiento comporta automáticamente el otorgamiento de relevantes plusvalías económicas a los propietarios de las parcelas devenidas edificables por decisión administrativa sobre la base del interés público y sin que estos hayan hecho nada

(al menos «confesable») que justifique la entrega de esas pingües regalías.

De hecho, tal como hemos señalado reiteradamente en apartados anteriores, el Sistema Urbanístico Español, el viejo SUE, se basa en la entrega a los propietarios de suelo reclasificado o recalificado de las plusvalías generadas por los derechos edificables otorgados por el planeamiento a cambio de la asunción de los costes de producción que conlleva la transformación del suelo originario en Urbano-Urbanizado (principio de Reparto de Cargas y Beneficios), lo que viene a mostrar, sin mayores argumentaciones, al aprovechamiento urbanístico como «el combustible» necesario para movilizar los procesos de ejecución urbana, situación aplicable procedimentalmente a la formulación de planeamiento ex novo y, aún más, a las modificaciones puntuales del mismo.

Sin embargo, en este punto es necesario poner de manifiesto que la atribución de aprovechamiento urbanístico a las diferentes parcelas edificables y, consecuentemente, de plusvalías económicas a los propietarios de las mismas no se conforma como una decisión que pueda adoptar la Administración de manera libre o discrecionalmente.

Sin perjuicio de la obligada justificación socio-urbanística para asignar de manera ordenada los usos y edificabilidades en el espacio, bien en respuesta a concretas demandas vecinales e institucionales, bien a razones de geoestrategia territorial o bien a específicos criterios de diseño urbano en términos paisajísticos y morfológicos, existen también disposiciones básicas, tanto urbanísticas como constitucionales, que acotan de manera intencionada y responsablemente la atribución del «tándem» aprovechamiento-plusvalía a los suelos contemplados por el planeamiento.

Pasemos a analizarlo, aun someramente.

III.3.B. *Bases constitucionales y urbanísticas que limitan la atribución del aprovechamiento urbanístico. La prohibición constitucional a la especulación del suelo*

a) En primer lugar, procede señalar un principio constitucional básico, escasamente conocido y menos reflexionado, el mandato a impedir la especulación de suelo establecida en el artículo 47 CE, a saber:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Este precepto viene a establecer, para muchos observadores de manera sorprendente, que la especulación del suelo está prohibida expresamente por la Constitución y, sin embargo nada dice y, por tanto no mandata a impedir la especulación en el desarrollo de cualesquiera otras actividades económicas productivas, si bien es generalizada y procedente la respuesta gubernamental a «corregir» sus eventuales consecuencias, social y presumiblemente negativas, mediante la aplicación de concretas medidas fiscales que «reconduzcan» la situación creada hacia la consecución, también constitucional (artículo 33 CE), de la adecuada función social que debe garantizar la propiedad de cualquier bien económico.

Pues bien, ¿cómo actuar para impedir, o al menos paliar, la especulación de suelo?

Obviamente, la respuesta se debe encontrar y se encuentra en la regulación contemplada en la vigente legislación urbanística aplicable, tanto en la estatal como en la autonómica y, en concreto en la valenciana.

b) Con respecto a la legislación estatal, en la propia Exposición de Motivos de la primigenia Ley de Suelo 8/2007 se expone:

«Es la propia Constitución la que extrae expresamente —en esta concreta materia y no en otras— del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.»

Lo que en términos económicos normales comporta que en una Actuación de Transformación Urbanística a la que el planeamiento le hubiera atribuido un cierto aprovechamiento y unas concretas cargas, el beneficio empresarial que se derive de su ejecución debe justificarse en función de la realidad fáctica presente en la Actuación (preexistencias físicas e inversión realizada) y no de las expectativas especulativas que pudieran considerarse «en un futuro incierto».

De ahí que el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011 (en adelante RVLS), en su artículo 22.3, define el Beneficio Empresarial, BE, de una promoción inmobiliaria como la suma de la Tasa Libre de Riesgo, TLR, más la Prima de Riesgo, PR, aplicada a los Costes y Gastos derivados de la ejecución de la Actuación, G, según la siguiente fórmula:

$$BE = G \times (TLR + PR)$$

, importe que, añadido al valor del suelo en origen, VSO, (ver artículo 76.6 de la legislación valenciana que se expone a continuación) y a los Costes y Gastos de Promoción, G, procede ser considerado como referente de un razonable «Umbral mínimo de Viabilidad», UmV, que permita garantizar la promoción de una Actuación de Transformación por la iniciativa privada de manera mínimamente solvente y adecuada, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{UmV} = \text{VSO} + (1 + \text{TLR} + \text{PR}) \times \text{G}$$

c) Con respecto a la legislación autonómica y en concreto la valenciana (TRLOTUP/21), establece diversos preceptos que vienen a acotar, desde el interés general, la discrecionalidad administrativa en la atribución del aprovechamiento urbanístico a los suelos afectados por el planeamiento, resultando como más significativos los siguientes:

Apartado 1 del Artículo 30. Contenidos económicos del plan general estructural.

«1. El plan general estructural establecerá los criterios de equidistribución que hayan de regir su desarrollo, ponderando la viabilidad económica que permita garantizar la ejecución de sus previsiones de gestión urbanística»,

, precepto que pone «negro sobre blanco» que la atribución de los aprovechamientos urbanísticos deberá justificarse en función de los resultados de la Memoria de Viabilidad Económica, institución básica e imprescindible para valorar y considerar las plusvalías que el planeamiento genera y la distribución de las mismas entre la propiedad y la Administración actuante.

Apartados 1 y 6 del Artículo 76. Planes de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana.

«1. El plan de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana establecerá la ordenación de la trama urbana, identificando dentro de su ámbito las parcelas aisladas en las que se mantiene el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior y, en su caso, las parcelas edificables y dotacionales sometidas al régimen de las actuaciones de dotación por causa de la atribución de un incremento de aprovechamiento sobre el anteriormente otorgado, así como, y si fuera procedente, la delimitación de aquellas actuaciones integradas; se señalarán los aprovechamientos urbanísticos, usos y edificabilidades que atribuye a cada parcela, así como los parámetros de ocupación y alturas máximas correspondientes.

Asimismo, el plan de reforma interior contendrá una memoria de viabilidad económica, un informe de sostenibilidad económica y un estudio ambiental y territorial estratégico para el caso de que fuera preceptiva la tramitación de una evaluación ambiental estratégica ordinaria».

.....

«6. La gestión de estos planes se regirá por el principio de justa distribución de beneficios y cargas. En el ámbito del plan se procurará garantizar, salvo que se justifique su imposibilidad por el cumplimiento de otras exigencias de este texto refundido, que el derecho de aprovechamiento subjetivo final que pudiera corresponderle a cada propietario o propietaria que resulte de la nueva ordenación no resulte inferior al que tuviera atribuido por el planeamiento anterior».

Estos preceptos vienen a poner de manifiesto, por un lado, la diversa taxonomía de actuaciones posibles a contemplar en suelo Urbano (las Edificatorias sin incremento de aprovechamiento, las de Dotación que comportan incremento de aprovechamiento y las Unidades de Ejecución integradas), así como la garantía de rentabilidad que se atribuye al nuevo aprovechamiento con relación al otorgado

por el planeamiento anterior y a la determinación del Umbral mínimo de Viabilidad señalado en Apartado 3.3.2-b) anterior.

Finalmente, el artículo 79.3 del TRLOTUP/21 viene a establecer la regulación relativa a la aplicación del Principio de Igualdad (en realidad de «similitud») entre ámbitos de ejecución integrados en Áreas Urbanas Homogéneas con la finalidad de evitar improcedentes agravios comparativos entre Actuaciones de Transformación análogas derivados de la aparición de eventuales «pelotazos urbanísticos», a saber:

«3. En los terrenos incluidos en unidades de ejecución en suelo urbano, el plan de ordenación pormenorizada establecerá para cada una de ellas un área de reparto junto con el suelo que le sea adscrito, de modo que el aprovechamiento de cada unidad de ejecución tenga un valor similar, sin que exista una diferencia, en más o en menos, superior al quince por ciento, respecto al aprovechamiento urbanístico medio de las unidades de ejecución que, en su caso, se delimiten en del área urbana homogénea en que se hallen incluidos.

Esta limitación no será aplicable en los casos excepcionales de actuaciones en el medio urbano de rehabilitación, renovación o regeneración urbana, en los que se admite el incremento de edificabilidad a que se refiere el artículo 36.4 de este texto refundido.

El valor del aprovechamiento tipo se calculará conforme al apartado 1 del artículo anterior».

III.3.C. *Conclusiones derivadas de las limitaciones a la discrecionalidad administrativa en los procesos de atribución del aprovechamiento urbanístico*

Del vademécum de limitaciones expuestas en los dos apartados anteriores cabe sintetizar como «principios básicos» más importantes los siguientes:

- la expresa prohibición a la especulación del suelo, entendida en los términos de la consecución de un Beneficio Empresarial desproporcionado y exorbitante con relación a la Inversión económica y fehaciente realizada por un promotor en la ejecución de una Actuación de Transformación Urbanística concreta.
- en las operaciones de revisión o modificación del planeamiento (Reforma o Regeneración urbana), el mantenimiento, como mínimo, del aprovechamiento subjetivo (del valor del suelo) otorgado por el planeamiento anterior.
- la exigencia de mantener una similitud razonable (más-menos 15 %) entre los aprovechamientos (valores del suelo) atribuidos a Actuaciones de Transformación semejantes.

Pues bien, teniendo en cuenta estos «principios básicos» y la «caja de herramientas» que nos ofrece la vigente legislación urbanística estatal y valenciana, vamos a analizar la posibilidad de dar respuestas positivas a las preguntas que nos plantábamos en el anterior Apartado III.2.B, *Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legislación urbanística estatal y autonómica*.

IV. APLICACIÓN DE LA «CAJA DE HERRAMIENTAS» VIGENTE AL PLANEAMIENTO «HEREDADO DEL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL ANTERIOR»

Del «surtido» contemplado en la «caja de herramientas jurídico-urbanísticas» disponibles en la legislación vigente, cabe señalar las siguientes intervenciones posibles con la finalidad perseguida y que ocupa a este Artículo de obtener

las parcelas Dotacionales constituidas en régimen de Actuaciones Aisladas mediante compensación de aprovechamiento para evitar la impropia Expropiación de las mismas y así no transgredir el viejo principio de Reparto de Cargas y Beneficios, ahora en el suelo Urbano.

Pasemos a analizarlas individualmente.

IV.1. Adscripción de las parcelas Dotacionales Aisladas (en adelante PDAI) existentes en el planeamiento a Unidades de Ejecución (en adelante UE) ya delimitadas en el Plan o, en su caso, de nueva delimitación.

Esta opción no tiene mayor problema siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- Que el aprovechamiento objetivo, AO, atribuido por el nuevo planeamiento a la UE no supere el Umbral mínimo de Viabilidad, UmV, establecido en el anterior Apartado 3.3.2-b),
- Que el AO que dispone la UE puede asumir el aprovechamiento correspondiente a la PDAI sin que se supere el diferencial del más-menos 15 % entre UES análogas.

IV.2. Vinculación jurídico-urbanística de las parcelas Dotacionales Aisladas, PDAI, a Parcelas Edificables (en adelante PE) contempladas en las mismas ZOU que las PDAI constituyéndose, así, una sobrevenida Actuación de Dotación, Add.

Esta opción no presenta mayor problema legal siempre que cumpla la condición de que la suma del aprovechamiento derivado de la transferencia de la PDAI con el ya atribuido a la PD por el planeamiento anterior no supere el límite máximo alcanzable que el TRLOTUP/21 plantea para

las AdD y Regeneración Urbana en su artículo 36 (1,5 veces, como máximo, el otorgado por el planeamiento anterior para Actuaciones Residenciales o del duplo para las Terciarias o Industriales).

IV.3. Cabe una segunda opción, un tanto más sofisticada: la constitución de un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico (artículo 26.5 del TRLS/15) en régimen de Actuación de Dotación, mediante la atribución al suelo de la PDAI (de uso demanial público) de un aprovechamiento lucrativo correspondiente a un uso privativo (de carácter patrimonial privado) compatible con el uso Dotacional, aprovechamiento de Valor Residual equivalente al valor del Justiprecio expropiatorio, con lo que se obtendría el suelo de la PDAI gratuitamente por compensación.

Además, para el caso de que el aprovechamiento atribuido superara al correspondiente al Justiprecio, podría destinarse ese excedente a la construcción de la Dotación pública, con lo que la Administración no solo obtendría la Dotación gratuita, sino que también podría obtenerla edificada total o parcialmente.

Obviamente, esta opción tampoco presenta problemas legales y sí muchas ventajas, si bien está condicionada a la posibilidad física y funcional de construir conjuntamente en una misma edificación el uso Dotacional (demanial) con el uso Privado (patrimonial) y a coexistir en comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal.

IV.4. Como conclusión de la aplicación individualizada de las «herramientas» que nos ofrece la legislación urbanística vigente a la resolución de las PDAI preexistentes en el «planeamiento heredado», cabe deducir que utilizadas con el rigor y capacidad de gestión que hemos puesto de manifiesto en los dos Apartados anteriores, se pueden dar res-

puestas satisfactorias a la obtención por compensación de una gran parte de las PDAI, hoy «condenadas a la expropiación».

No obstante, a fuer de ser sinceros y cómo la experiencia nos demuestra, no todas las PDAI heredadas de los Planes anteriores se pueden resolver de la forma y con la aplicación de las modalidades individualizadas expuestas, con lo que eventualmente quedará un porcentaje significativo de las mismas sometidas a la impropia expropiación sino disponemos de otros instrumentos adicionales que lo palién.

Pues bien, en este sentido la última Reforma de la legislación valenciana introdujo una nueva «herramienta», el «Aprovechamiento Adicional» que permite completar el «repertorio jurídico-instrumental» para dar respuesta satisfactoria al grave problema que ofrece la gestión en el suelo Urbano en aquellos Planes aún no adaptados en su integridad, a la nueva legislación estatal y autonómica vigente.

V. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL APROVECHAMIENTO ADICIONAL

Tal como hemos señalado, la Reforma de la legislación urbanística valenciana, en su artículo 76.8 introdujo un nuevo y sencillo instrumento jurídico-urbanístico para facilitar y completar la gestión en el suelo Urbano denominado Aprovechamiento Adicional con el siguiente tenor:

«8. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinados al uso dotacional público, así como la financiación de la ejecución de las reservas dotacionales destinadas a equipamientos públicos o de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas

públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ámbitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora localizadas en suelo urbano o en urbanizable o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior o en el plan general, justificada en el resultado de la preceptiva memoria de viabilidad económica. En todo caso, este aprovechamiento adicional le corresponde a la administración con carácter fiduciario para satisfacer las finalidades señaladas».

De su contenido jurídico-urbanístico se deduce que para el caso de la preexistencia de algunas PDAI cuya obtención pública gratuita por compensación no hubiera sido posible conseguirla mediante la aplicación de las «herramientas» señaladas en el Apartado 4 anterior, el citado e innovador precepto valenciano permite adscribir las PDAI preexistentes en el planeamiento de manera «singular» a Unidades de Ejecución (en adelante UE) ya delimitadas en el plan o, en su caso, de nueva delimitación.

Obviamente, el nuevo precepto, dada su sencilla concepción jurídico-urbanística, no ofrece problema legal alguno siempre que, lógicamente, se cumplan las siguientes condiciones:

- Que el aprovechamiento objetivo, AO, atribuido por el nuevo planeamiento a la UE no supere el Umbral mínimo de Viabilidad, UmV, establecido en el anterior Apartado 3.3.2-b),
- Que el AO que dispone la UE puede asumir el aprovechamiento correspondiente a la PDAI sin que se supere el diferencial del más-menos 15 % entre UES análogas.

— Que las UE tuvieran capacidad de «recibir» el aprovechamiento de las PDAI, es decir, que no se hubiera superado el límite máximo de edificabilidad generada tras la atribución del incremento de aprovechamiento, límite que los apartados 4 y 5 del artículo 36 del TRLOTUP/21 establecen para las UE en 2,00 m²t/m²s de Índice de Edificabilidad Bruta.

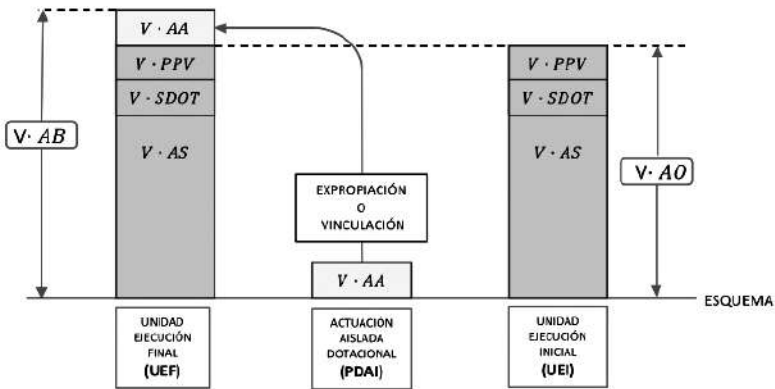
En este sentido, es reseñable señalar que el Aprovechamiento Adicional, AA, se atribuye de manera añadida al Aprovechamiento Objetivo, AO, que ya tiene establecido y otorgado a la UE y, por lo tanto, la propiedad de la UE no tiene derecho a participar del mismo.

Obviamente, la justificación de esta circunstancia resulta totalmente procedente. Si el Aprovechamiento Objetivo, AO, previamente atribuido a la UE se ha otorgado teniendo en cuenta el impedimento esencial a no superar el límite máximo del UmV determinado en los términos establecidos en el Apartado 3.3.2-b) anterior sobre la base de satisfacer el mandato constitucional a impedir la especulación del suelo, los titulares del suelo de la UE disponen ya legalmente de un Aprovechamiento Subjetivo, AS, justo y más que razonable y, por tanto, sería absolutamente improcedente que pudieran participar en cualesquiera aprovechamiento que se adscribiera a la UE, pues esa participación excedería procedimentalmente de su derecho de propiedad, tanto en términos legales, pues superaría el % del AO que la legislación autonómica le reconoce sobre la base del resultado de la preceptiva Memoria de Viabilidad Económica), como en términos constitucionales, pues transgrediría flagrantemente el mandato de nuestra Carta Magna a impedir la especulación del suelo.

Por esa causa, inteligente y lúcidamente en la legislación valenciana se atribuye el entero Aprovechamiento Adicional, AA, al Ayuntamiento con carácter fiduciario con la finalidad de que pueda compensar el correspondiente a aquellas PDAI

o a la ejecución de aquellas Obras de Urbanización aisladas sin que comporte la aplicación de recursos económicos públicos para su satisfacción.

Se expone, a continuación, un Esquema Gráfico que permite visualizar más fácilmente las disposiciones señaladas anteriormente.



V·AB ≡ Valor del Aprovechamiento Bruto Final (UEF) AB **V·AB** ≡ V·AO + V·AA.

V·AO ≡ Valor del Aprovechamiento Objetivo Inicial (UEI), AO **V·AO** ≡ V·SO + (1+TLR+PR) × CP.

V·SO ≡ Valor del Suelo en el Planeamiento anterior.

TRL ≡ Tasa Libre de Riesgo (Art. 22.3 Reglamento de Valoraciones).

PR ≡ Prima Riesgo (Art. 22.3 Reglamento de Valoraciones).

CP ≡ Costes de Producción **CP** ≡ Costes de Urbanización + Gastos Totales.

V·AS ≡ Valor del Aprovechamiento Subjetivo (UEI), AS **V·AS** ≡ V·AO - (V·SDOT + V·PPV).

V·SDOT ≡ Valor del S. Dotacional (UEI).

V·PPV ≡ Valor del % Público Plusvalías (UEI).

} Cargas/Deber UE

Art. 36.4.d) + 67.3 + ANEXO 4 + 82.1-b) TRLOTUP/21.

V·AA ≡ Valor del Aprovechamiento Adicional (AA) (Art. 76.8 TRLOTUP/21).

V·AA ≡ SDOT (m²s) × IEN (m²t/m²s) × VRS (€/m²t) → (Art. 37.1-a) TRLS/15

IEN ≡ Índice de Edificabilidad medio de la Zona de Ordenación (m²t/m²s).

VRS ≡ Valor del Repercusión de Suelo del Uso Mayoritario de la Zona (€/m²t).

VI. CONCLUSIÓN FINAL

Hasta aquí los argumentos y características que justifican y explican detalladamente la nueva «herramienta jurídica» constituida por el Aprovechamiento Adicional, instrumento incorporado al acervo técnico-urbanístico vigente por la reciente legislación valenciana.

Como se deduce de lo expuesto a lo largo del presente Artículo, las ventajas que ofrece la nueva disposición son obviamente positivas y solventes, pues permite satisfacer la aplicación del principio básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios para la obtención gratuita (por Compensación de aprovechamiento) de aquellas parcelas localizadas en el suelo Urbano-Urbanizado (en la ciudad consolidada) calificadas como Dotacionales y sometidas al régimen de Actuaciones Aisladas por aquellos Planes Generales (la gran mayoría de ellos) aún no adaptados a la nueva regulación para el suelo Urbano establecida en la vigente y última legislación estatal (LS 8/2007 y el TRLS/15) y autonómica (en la Comunidad Valenciana, el TRLOTUP/21).

Esperemos que su aplicación se realice con la diligencia y el rigor que su contenido técnico y jurídico ofrece.

VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

DE DIEGO AGUADO, J. A., «Los Complejos Inmobiliarios», RDU Ediciones, 2018.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Para Comprender el Urbanismo Español (de una vez por todas)», Iustel, 2017.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Modelos de Gestión en Suelo Urbano», Wolters Kluwer, 2019.

PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., con Prólogo de VAQUER CABALLERÍA, M., «Comentarios a la Ley de Suelo», Tirant lo Blanch, 2014.

DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS AL FOMENTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR. PERSPECTIVA DESDE LA LEY 5/2022, DE 29 NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA EL FOMENTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: ANÁLISIS DE MEDIDAS DISRUPTIVAS*

ABOUT WASTE MANAGEMENT TO PROMOTING THE CIRCULAR ECONOMY. PERSPECTIVE FROM LAW 5/2022, OF 29 NOVEMBER, OF THE GENERALITAT, ON WASTE AND CONTAMINATED SOILS FOR THE PROMOTION OF THE CIRCULAR ECONOMY IN THE VALENCIAN COMMUNITY: ANALYSIS OF DISRUPTIVE MEASURES

Por VÍCTOR M. MORALO IZA
Abogado. Socio en ECIJA

R E S U M E N

La nueva ley de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana fue aprobada el 10 de noviembre de 2022 por las Cortes Valencianas, y es una norma legal disruptiva para la prevención de residuos, la transición ecológica y el fomento de la economía circular. se inspira en un elevado grado de protección del medio ambiente y

* Este trabajo se recibió en noviembre de 2022 y fue aceptado en diciembre del mismo año.

de adaptación al contexto de lucha contra el cambio climático, garantizando un uso más racional y eficiente de los recursos naturales y los ecosistemas.

Con esta nueva ley, la Comunidad Valenciana se adapta a los objetivos estratégicos europeos en materia de residuos y economía circular, sustituyendo así a la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana, muy superada por el marco jurídico estatal y europeo vigente y por la realidad socioeconómica y ambiental.

Palabras clave: Desarrollo sostenible, residuos, prevención de residuos, depósito en vertedero, valorización, reutilización, reciclaje, autosuficiencia y proximidad, acción pública ambiental, economía circular, agencia valenciana de residuos y economía circular, fondo ambiental de política de residuos y economía circular, recursos, consumo sostenible, obsolescencia prematura, derecho a reparar, servitización de productos, sistema de devolución y retorno, sistema de depósito.

ABSTRACT

The new law on waste and contaminated soils for the promotion of the circular economy in the Valencian Community was approved on November 10, 2022, by the Valencian Parliament, and is a disruptive legal norm for waste prevention, ecological transition, and the promotion of the circular economy. It is inspired by a high degree of environmental protection and adaptation to the context of combating climate change, ensuring a more rational and efficient use of natural resources and ecosystems. With this new law, the Valencian Community adapts to the European strategic objectives in terms of waste and circular economy, thus replacing Law 10/2000, of December 12, on waste in the Valencian Community, far exceeded by the current state and European legal framework and by the socioeconomic and environmental reality.

Keywords: Sustainable development, waste, waste prevention, landfill, valorization/recovery, reuse, recycling, self-sufficiency and proximity/closeness, environmental public action, circular economy, Valencian Agency for Waste and Circular Economy, Environmental Fund for Waste Policy and Circular Economy, resources, Sustainable consumption, premature/planned obsolescence, right to reparation, product servitization, rebate/devolution and return system, deposit system.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL.
- II. PRINCIPIO DE AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD.
- III. ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL PARA VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY Y DE SUS DISPOSICIONES DE DESARROLLO EN MATERIA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR.
- IV. AGENCIA VALENCIANA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. FONDO AMBIENTAL DE POLÍTICA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

- V. PROMOCIÓN DE MODELOS DE ECONOMÍA CIRCULAR.
- VI. REUTILIZACIÓN. SISTEMAS DE GESTIÓN DE PRODUCTOS REUTILIZABLES.
- VII. SISTEMAS DE DEVOLUCIÓN Y RETORNO DE ENVASES. SISTEMA DE DEPÓSITO.
- VIII. REGIMEN SANCIONADOR.
- IX. CONCLUSIONES.
- X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL.

La Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana (en adelante nueva ley valenciana de residuos y economía circular)¹, persigue reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente, principalmente en el cambio climático y las basuras marinas que son los principales focos de preocupación global², centrando su actuación en la prevención y en

¹ La Ley de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana, fue debatida en las Cortes Valencianas el 9 de noviembre y aprobada por el Pleno en su sesión de 10 de noviembre. Ha sido publicada en el DOGV N° 9482/01.12.22 (de 1 de diciembre de 2022).

² Vid Párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2022 de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular (legislación básica estatal, en adelante Ley 7/2022):

«(...) Entre los principales impactos de los residuos sobre el medio ambiente, el cambio climático y las basuras marinas son los principales focos de preocupación actual. Por lo que se refiere a la incidencia de los residuos en el cambio climático, estos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero, principalmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables. Si bien su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero se mantiene en porcentajes en torno al cuatro por ciento, esta se puede reducir

los principios que rigen la economía circular, desarrollando con ambición las bases establecidas por la reciente legislación básica estatal, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular (en adelante Ley 7/2022), que ha sentado los principios de la economía circular a través de la legislación básica en materia de residuos, contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos 12 (producción y consumo sostenibles)³, 13 (acción por el clima) y 14 (vida submarina)⁴ de Desarrollo Sostenible,

de forma significativa promoviendo, por ejemplo, políticas que eviten el depósito de residuos biodegradables en vertedero. Adicionalmente, la gestión sostenible de residuos ayuda a otros sectores económicos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos. Por otra parte, la correcta gestión de los residuos evita que estos acaben en el medio marino, lo que contribuye positivamente a la consecución de los objetivos enmarcados en las estrategias marinas para la protección y la conservación del medio ambiente marino».

³ El ODS 12 de la Agenda 2030 tal vez sea el más relacionado con la economía circular. De conformidad con la definición que hace la propia ley valenciana, esta estaría ligada a la producción y consumo sostenible al definirla como «sistema económico en el cual el valor de los productos, materiales y otros recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso, mediante la aplicación de la jerarquía de residuos. Modelo que, según la propia ley «contrasta con el modelo económico lineal tradicional, basado principalmente en el concepto «usar y tirar», que requiere grandes cantidades de materiales y energía baratos y de fácil acceso»

⁴ No es ajeno a la nueva ley valenciana el ODS 14 de la Agenda 2030 por cuanto que al fomentar la prevención y reutilización de productos y envases, y facilitar la implantación de sistemas de depósito de envases de plástico de un sólo uso, se está luchando contra la basura dispersa y el «littering» en el mar, por tanto, se evita la contaminación de plásticos y microplásticos en el medio marino. Sobre este particular, se debe destacar el punto II de la Exposición de Motivos de la Ley /2019 de febrero de 2019, que señala literalmente lo siguiente:

«(...) En esta línea conviene señalar que en la Asamblea del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP)

incluidos en la Agenda 2030, siendo para ello necesaria una relación transparente de colaboración entre los agentes públicos y privados⁵.

Ello no lleva directamente a la necesaria transición a la economía circular⁶, a la que hace un llamamiento firme y

más de 200 países aprobó una resolución histórica ante la «crisis planetaria» que conlleva la contaminación de los océanos, especialmente de plásticos (muchos de estos provenientes de envases y productos de un solo uso). El documento incluye diez recomendaciones para poner fin al problema, una de las cuales es una llamada a la industria de la alimentación y la bebida y los grandes supermercados para aplicar «prácticas innovadoras como el uso de sistemas de responsabilidad ampliada del productor como los sistemas de depósito », y prevén en el punto 4.c) que se elaboren y apliquen« planes de acción para la prevención de la basura marina y los microplásticos, fomentando la eficiencia en el uso de los recursos, en particular mediante actividades de prevención; incrementando los porcentajes de recogida y reciclaje de desechos de plástico; rediseñando y reutilizando productos y materiales; y evitando el uso innecesario de productos de plástico y plásticos que contengan sustancias químicas que son motivo de especial preocupación, cuando proceda».

⁵ Vid AAVV. Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2023. Ed Tirant Lo Blanch. Valencia 2019. Sánchez Barroso, Borja: El principio de precaución y su posible contribución para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Vid comentarios ODS 12 Y 13, por cuanto en la gestión de residuos se «facilita de este modo el paso de una industria creadora de riesgos a una industria que colabora con los poderes públicos para minimizarlos y para alcanzar los ODS fijados en la Agenda 2030». Pag 135 y 136. Lo que nos lleva necesariamente a fomentar un dialogo transparente y de colaboración entre agentes públicos y privados, según expone el autor y citando a Le Meestrel, M y Rode, J. Why did business nor react with precaution to early warnings», en European Environment Agency Late lessons from early warning, science, precaution, innovation. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo. 2013.

⁶ El elemento teleológico de la norma legal queda meridianamente claro en el párrafo tercer de la Exposición de motivos de la Ley 7/2022 al señalar: *El primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y*

decidido el legislador autonómico valenciano que apuesta por *«una transformación del modelo económico que evite el derroche de materiales, incremente la eficiencia en el uso de los recursos y la energía, transite hacia el uso generalizado de fuentes de energía renovables, proteja el medio ambiente, restaure la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de los que se beneficia el conjunto de la sociedad y permita una transición ecológica que reduzca la vulnerabilidad social, económica y ambiental de las personas ante los efectos del cambio climático y prevenga sus causas»*⁷.

El legislador estatal describe y normativiza lo básico en la transformación del nuevo modelo económico circular, transponiendo para ello y de forma limitada, habida cuenta su competencia básica, un conjunto de directivas europeas que conforman el llamado paquete legislativo de economía circular, mediante las cuales se modifican varias directivas con incidencia relevante en la política de residuos, para

gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, y en consonancia con los principios que rigen la economía circular, dicha política debe tener también por objeto hacer un uso eficiente de los recursos, con una apuesta estratégica decidida del conjunto de las administraciones públicas, así como la implicación y compromiso del conjunto de los agentes económicos y sociales. (...) La Ley tiene por objeto sentar los principios de la economía circular a través de la legislación básica en materia de residuos, así como contribuir a la lucha contra el cambio climático y proteger el medio marino.»

⁷ Vid párrafo segundo de la Exposición de motivos de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana (nueva ley valenciana de residuos y economía circular). Efectivamente, todos estos criterios conforman el nuevo paradigma de la economía circular. Y se añade en el referido párrafo: *«Resulta evidente que, en la transición hacia un nuevo modelo económico basado en los criterios de la economía circular, la prevención y la correcta gestión de los residuos que desarrollen en toda su extensión los principios de reducción, reutilización y reciclaje de los residuos son elementos claves para conseguirlo»*.

adaptarlas a los objetivos, requerimientos, criterios, y principios estratégicos de la Unión Europea en materia de economía circular. Concretamente la citada Ley 7/2022 viene a transponer la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo de forma reiterada que la materia de residuos debe incardinarse dentro del título competencial del medioambiente. Así lo señala la Sentencia 100/2020, de 22 de julio de 2020, que vino a resolver el recurso de inconstitucionalidad 1893-2019 interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo 23 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad⁸. La doctrina consolidada del Tribunal que señala que lo básico, como competencia propia estatal en la materia de medioambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que

⁸ STC 100/2020, de 22 de julio de 2020 (ECLI:ES:TC:2020:100). Fundamentos jurídicos. 3: «(...) a) El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado competencia para disponer la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. (...) El tribunal ha destacado que, en materia de medio ambiente, «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (SSTC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras muchas). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva [SSTC 102/1995, FJ 9, y 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b)]».

han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establecer niveles de protección más altos que no entrarían por ese solo hecho en contradicción con la normativa básica del Estado⁹.

La Comunidad Valenciana viene a desarrollar la actual legislación básica estatal en el ejercicio de sus competencias autonómicas propias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.6 del Estatuto de Autonomía, que reconoce a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las

⁹ En igual sentido, la STC 79/2017, de 22 de junio de 2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La referida sentencia declara inconstitucionales las letras b), c) y e) del apartado 2 del artículo 18, así como los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima, así como el apartado 2 del artículo 127 quater de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJC-A), en la redacción dada por el punto Tres de la Disposición final primera de la Ley 20/2013, únicamente en su aplicación a actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas. A nuestro juicio, son trascendentes las manifestaciones que el Tribunal Constitucional hacía entonces con ocasión de la unidad de mercado y de las limitaciones que en defensa de intereses generales pudieran derivar en el ejercicio de la capacidad que tienen las comunidades autónomas para elaborar sus propias políticas:

«(...) cuando una Comunidad Autónoma decide orientar una regulación hacia un determinado fin, “está elaborando políticas y, con ello, desarrollando el genuino sentido de que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido competencias en el ámbito regulado” (STC 41/2016, FJ 4). La capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia no es solamente una manifestación del derecho a la autonomía política constitucionalmente proclamada, sino que es además un reflejo del principio democrático mediante el cual el legislador, en este caso autonómico, dispone de un margen de configuración a la hora de decidir sus legítimas opciones políticas».

facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección¹⁰. Además, de acuerdo con el artículo 61.3.d, la Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias¹¹.

En estas materias ambientales, y en particular en lo referente a la prevención y gestión de los residuos, corresponde a la Comunidades Autónomas la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fija el Estado, pudiendo establecer políticas propias más ambiciosas y exigentes, estando un Parlamento autonómico legitimado a desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas estableciendo normas adicionales de mejora y protección¹².

¹⁰ Vid párrafo cuarto de la Exposición de motivos de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular.

¹¹ Esta competencia incluye, en todo caso, la regulación de la prevención de residuos de envases y embalajes, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos en la Comunitat Valenciana, su gestión eficaz, su traslado y su disposición final. En estas materias la Generalitat puede establecer políticas propias más exigentes, y concretar y desarrollar, a través de una ley, aquellas previsiones básicas que, en materia de medio ambiente, se traducen en la habilitación legislativa a las Corts Valencianes para dictar normas adicionales de protección. Vid párrafo quinto de la Exposición de motivos

¹² En este sentido Vid Moralo Iza, Víctor M.: «La responsabilidad ampliada del productor en el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados: títulos competenciales». Residuosprofesional.com. marzo 2021. El título competencial autonómico en materia de medio ambiente ha de interpretarse en consonancia con los que ostenta el Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1. 13^a CE), y la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (artículo 149.1.23^a CE).

Desde una perspectiva material, las bases se definen como una normativa común mínima en toda el Estado a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede establecer las peculiaridades que le convengan. Pero ese común denominador normativo no puede agotar la materia objeto de regulación, debe dejar un espacio suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar políticas u opciones propias¹³. Como tampoco puede la competencia que el Estado tiene sobre la ordenación de la actividad económica, que hay que entenderla de una forma restrictiva, porque de lo contrario se vaciaría de contenido la competencia sectorial de las comunidades autónomas¹⁴.

¹³ En este sentido, también el Dictamen 319/2021 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Pag 14 y 15: «*La delimitación de lo que resulta básico en materia de medio ambiente es fundamental a los efectos de fijar, especialmente en materia de residuos, el grado de intervención de las Comunidades Autónomas. En su Sentencia 170/1989, el Tribunal Constitucional mantuvo que «la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten ‘normas adicionales’ o un plus de protección». Además, señala que «En materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos». En la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2020, el Tribunal ha reiterado que, en materia de medio ambiente, «lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (SSTC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5, y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, entre otras muchas). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva [SSTC 102/1995, FJ 9, y 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6 b)».*

¹⁴ Respecto a esta competencia que reconoce el artículo 149.1.13 CE al Estado, hemos de recordar que el Tribunal Constitucional impone «una lectura restrictiva» (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). El Estado solo puede ampararse en el artículo 149.1.13 CE para establecer medidas de carácter económico que afecten a las competencias autonómicas cuando estas medidas tengan una incidencia directa, sus-

En definitiva, las comunidades autónomas disponen de competencia para desarrollar la legislación básica estatal en materia de residuos con el fin de completarla y de añadir nuevas determinaciones, siempre que no disminuyan el nivel de protección estatal. Esa competencia vendría justificada en cuanto que esas nuevas determinaciones supusieran un nivel más alto de exigencia en materia de prevención y gestión de residuos con el fin de proteger mejor el medio ambiente, para evitar la basura dispersa o el abandono de residuos (littering) en los entornos naturales y en el mar, para fomentar la reutilización de envases, el establecimiento de objetivos de reutilización y reciclaje más ambiciosos, la imposición de obligaciones de información y verificación de cumplimiento de objetivos así como de una responsabilidad ampliada del productor más exigente que la prevista en los estándares mínimos estatales¹⁵.

tancial y significativa en la economía, sean necesarias y proporcionadas para garantizar el mercado único, de modo tal que la actividad regulatoria ejercida por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias tenga entidad suficiente para ocasionar una distorsión sustancial en el funcionamiento del mercado. Para el Tribunal Constitucional, (Sentencia 100/2020) si las medidas relacionadas con los residuos tienen un aspecto puramente ambiental y nos encontramos ante una materia relativa a la protección del medio ambiente, las Comunidades Autónomas tendrán competencias para dictar normas adicionales de protección, quedando desplazado el título competencial del Estado ex artículo 149.1. 13 CE.

¹⁵ Sobre este articular al que también hace referencia el Dictamen 319/2021 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, pero volveremos a él más adelante. Baste por ahora señalar en relación a la prevalencia de competencias, lo que ya ha resuelto el Tribunal Constitucional respecto a las medidas más disruptivas que adoptó en la LORAFNA la Comunidad Foral de Navarra. Nos referimos a la STC 100/2020, de 22 de julio, en los dos últimos párrafos del Fundamento Jurídico 3: «(...) no tienen una incidencia directa ni significativa sobre la actividad económica general ni tampoco tienen por objeto establecer una regulación uniforme que garantice el mercado único. (...) las medidas establecidas en las normas en conflicto tienen como finalidad primordial la protección del medio de ambiente —así se deduce del análisis de esta nor-

En este contexto competencial y de necesidad se inserta la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, que deroga la anterior Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos y suelos contaminados de la Comunidad Valenciana, para incorporar los criterios de economía circular en materia de política de residuos, impulsando la prevención y reducción de la generación de residuos¹⁶, la preparación de los residuos para la reutilización y el reciclaje, con particular

mativa, como se ha expuesto— han de encuadrarse dentro de esta materia y, por tanto, el juicio de constitucionalidad habrá de efectuarse tomando en consideración las competencias que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.23 CE corresponden al Estado y las que, en virtud del art. 57 c) LORAFNA, ha asumido la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁶ Especialmente destacables son los objetivos ambientales de reducción de los depósitos en vertedero de los residuos domésticos y municipales que prevé la ley valenciana, muchos más exigentes que los previstos en la legislación estatal (Vid. artículo 26 Ley 7/2022, al establecer los objetivos de preparación para la reutilización, reciclaje y valorización, deja un margen mayor al depósito en vertedero). Así, el artículo 48.2 de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, señala los siguientes hitos y objetivos:

«A partir del 31 de diciembre de 2022: la cantidad de la fracción resto de los residuos destinada a depósito en vertedero no podrá superar el 44 % en peso de la fracción resto de los residuos de entrada en la planta de valorización.

A partir del 31 de diciembre de 2025: la cantidad de la fracción resto de los residuos destinada a depósito en vertedero no podrá superar el 36 % en peso de la fracción resto de los residuos de entrada en la planta de valorización.

A partir del 31 de diciembre de 2028: la cantidad de la fracción resto de los residuos destinada a depósito en vertedero no podrá superar el 30 % en peso de la fracción resto de los residuos de entrada en la planta de valorización.

A partir del 31 de diciembre de 2030: la cantidad de la fracción resto de los residuos destinada a depósito en vertedero no podrá superar el 20 % en peso de la fracción resto de los residuos de entrada en la planta de valorización.

A partir del 31 de diciembre de 2035: la cantidad de la fracción resto de los residuos destinada a depósito en vertedero no podrá superar el 17 % en peso de la fracción resto de los residuos de entrada en la planta de valorización».

atención a los residuos domésticos y comerciales, cuya competencia de recogida y tratamiento recae fundamentalmente en las Administraciones públicas locales.

II. PRINCIPIO DE AUTOSUFICIENCIA Y PROXIMIDAD

La nueva ley valenciana de residuos y economía circular refuerza el principio de proximidad, en coherencia con la política ambiental de la Unión Europea y también en la misma línea de la Ley 7/2022. Dicho principio se reconoce en el artículo 9 de la ley estatal, al señalar que las Administraciones públicas competentes adoptarán las medidas adecuadas para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto), y observarán los principios de proximidad y autosuficiencia para esos casos, de tal manera que se permita la eliminación o la valorización de dichos residuos en las instalaciones adecuadas más próximas al lugar de generación. Y para la valorización del resto de los residuos diferentes a los mencionados también se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación¹⁷.

¹⁷ Concretamente el artículo 9 de la Ley 7/2022 establece literalmente lo siguiente:

«1. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las comunidades autónomas y, si fuera necesario, en colaboración con otros Estados miembros, adoptarán las medidas adecuadas, sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos en su gestión, para establecer una red estatal integrada de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto), incluso cuando la recogida también abarque residuos similares procedentes de otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles. Las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, observarán los principios de proximidad y autosuficiencia en los casos mencionados. Para prote-

En igual medida, el artículo 6.1.c) de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular establece que las autoridades autonómicas y locales competentes en materia de residuos deben observar prioritariamente los principios de proximidad a los lugares de generación y autosuficiencia respecto a la disposición de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto), aunque la recogida también comprenda residuos similares procedentes otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles¹⁸. Y respecto a la valorización del resto de residuos,

ger esta red, se podrán limitar los traslados de residuos conforme a lo establecido en el artículo 32.3.

2. La red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos mencionados en el apartado 1, en una de las instalaciones adecuadas más próximas a su lugar de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

3. Para la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos».

¹⁸ La letra c del artículo 6.1 literalmente señala lo siguiente:

Sin perjuicio de la aplicación de la jerarquía de residuos en su gestión, las autoridades competentes autonómicas y locales deben observar prioritariamente los principios de proximidad a los lugares de generación y autosuficiencia en cuanto a la disposición de instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados (fracción resto), aunque la recogida también comprenda residuos similares procedentes otros productores, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles. Todo ello sin perjuicio de la colaboración y uso por parte de la Generalitat Valenciana en relación con la red estatal integrada de instalaciones de eliminación y de instalaciones para la valorización de residuos, en los térmi-

se debe favorecer también el principio de proximidad de tal forma que su tratamiento sea preferentemente en las instalaciones más próximas al punto de generación, en la medida de lo posible y mediante la utilización de las tecnologías y medios más adecuados para asegurar la máxima protección del medio ambiente y de la salud pública en la gestión de los residuos.

Este principio es plenamente coherente con la política ambiental de la Unión Europea tendente a mitigar y corregir los impactos ambientales de los residuos sobre el medio ambiente y el cambio climático, con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la Agenda 2030, en particular a los objetivos 12 «producción y consumo sostenibles» y 13 «acción por el clima»¹⁹.

Los principios que estudiamos tienen relevancia práctica. Efectivamente, los principios de autosuficiencia y proximidad en el traslado y tratamiento de residuos son de apli-

nos regulados por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Así mismo, para la valorización del resto de residuos diferentes de los contemplados en el párrafo anterior, se debe favorecer su tratamiento en instalaciones tan próximas como sea posible a su punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente en la gestión de residuos».

¹⁹ Vid. AAVV. Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2023. Ed Tirant Lo Blanch. Valencia 2019. Sobre el deber de cuidar el medioambiente, principio jurídico del Derecho Ambiental que está presente y dota de contenido jurídico los ODS predominantemente ambientales como son el 12, 13, 14, 15 y 16. Dentro de la obra colectiva, Vid. Fermías S, Jorge A, y Irrazábal Sánchez Ricardo: «El deber de cuidar el medio ambiente como principio jurídico del derecho ambiental. Pag 65. Razonan los autores: «(...) en este sentido, el deber de cuidar el medio ambiente impone al Estado y a los particulares deberes «strictu sensu» y obligaciones concretas que permitirían dotar de contenido a los diversos Objetivos de la Agenda 2030».

cación prevalente en caso de colisión con las normas jurídicas sobre contratación pública en las que se consagra el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores. Tanto el artículo 9 de la Ley 7/2022 como el artículo 6 de la nueva ley valenciana, establecen esa prevalencia no sólo respecto de los residuos destinados a eliminación o a la valorización de residuos domésticos mezclados, sino también en favor de la valorización del resto de residuos, en la medida en que sea posible, técnicamente viable y adecuado para asegurar la máxima protección del medio ambiente y de la salud de las personas.

Una vez llegados a este punto, destacamos la Sentencia del Tribunal Constitucional 1447/2021, de diciembre, que resuelve el recurso de casación número 4218/2019 contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 93/2019, de 5 de abril, recaída en el controvertido contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud y su relación al principio de proximidad²⁰. En este sentido, la doctrina legal entiende que los residuos sanitarios afectos por

²⁰ La STS nº 93/2019, de 5 de abril versa sobre el recurso contencioso administrativo que interpuso contra: a) La resolución nº 84/2017, de 24 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco; b) la cláusula 30.2 del pliego de pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud. La controversia versaba sobre la conformidad a Derecho del criterio de adjudicación del contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios del Servicio Vasco de Salud relativo a la proximidad a la planta de gestión de residuos. El criterio de adjudicación favorece a aquellas empresas prestadoras de dichos servicios que estén establecidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la medida en que otorga hasta siete puntos (sobre un total de cien) a las empresas que cuenten con una planta de gestión de residuos (considerándose a estos efectos que la gestión es sólo el tratamiento, y no el almacenamiento) que se halle muy próxima a las capitales de los Territorios Históricos del País Vasco.

la recogida se encuentran incluidos en los preceptos legales que vienen a consagrar el principio de proximidad al favorecer a las instalaciones de eliminación de residuos y de instalaciones para la valorización de residuos domésticos mezclados adecuadas y más próximas a la generación de residuos. Se cita la STS nº 216/2017, de 9 de febrero precedente para perpetuar la vigencia legal del principio de proximidad en relación con los residuos destinados a la eliminación, así como la prevalencia de este sobre el de principio de suficiencia cuando hay instalaciones más próximas en otra Comunidad Autónoma limítrofe que en la reguladora.

Es más, puede llegar el caso de que el principio de proximidad colisione con los principios de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores que rigen en contratación pública, en la medida en que en cierta manera se da validez a una condición de arraigo territorial. Como nos recuerda el Tribunal Supremo, numerosos preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público consagran el principio de igualdad y no discriminación²¹; y también en otras normas se prohíbe la concesión de ventajas por la Administración a favor del actual contratista²². Efectivamente, el legislador estatal consagra el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores como una exigencia irrenunciable, y, en particular, se han venido considerando nulas por la doctrina legal las condiciones de arraigo territorial, que sólo pueden admitirse con carácter excepcional y sobre la base de la concurrencia efectiva de determinados requisitos que tienen que ser restrictivamente interpretados, entre ellos la justificación de una razón imperiosa de interés

²¹ Los artículos 132.1 y 145.5 de la Ley 7/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), en relación con los principios de adjudicación consagrados en la Directiva Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

²² Vid artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

general. Y la correcta gestión de residuos lo sería, así lo ha refrendado la nueva legislación ambiental de economía circular, de la que la ley valenciana es buen ejemplo.

Para la resolución del conflicto es necesaria la armonización de los intereses generales concurrentes, como bien ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), especialmente su Sentencia de 27 de octubre de 2005 (C 243/2003)²³ y de 12 de diciembre de 2013 (C-292/12), esta última referida a la adjudicación de una concesión de servicios de recogida y el transporte de residuos de un término municipal, en el que se imponía que los residuos fueran transportadas a unos los centros de gestión de residuos más próximos. La sentencia, señala literalmente lo siguiente:

«(...) del artículo 11, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1013/2006, interpretado a la luz de su vigésimo considerando y del artículo 16 de la Directiva 2008/98, resulta que los Estados miembros pueden adoptar medidas de alcance general que limiten los traslados de esos residuos entre Estados miembros, en forma de prohibiciones de carácter general o parcial de traslados, con el fin de aplicar los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia conforme a la Directiva 2008/98».

Sobre esta base doctrinal, entendemos que tanto los planes de los Estados miembros como su actuación administrativa, incluyendo la contractual, deben fomentar la crea-

²³ La STJUE de 27 de octubre de 2005, relativa al asunto (C-243/03), señala que un criterio de adjudicación que prima el principio de proximidad es admisible, por cuanto que responde a un interés general tal y como lo define el Derecho de la Unión (Reglamento 1013/2006 y Directiva 2008/98), que requieren que los residuos destinados a la eliminación sean tratados en el punto más cercano posible al lugar en que se producen.

ción y utilización de una red que permita la eliminación de los residuos en las instalaciones más próximas. Por tanto, las autoridades de los Estados miembros están autorizadas a regular o a organizar la gestión de los residuos a los que se refiere normativa comunitaria de tal manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima y dar preferencia a la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no es contraria al derecho comunitario, sino todo lo contrario²⁴. Por estas mismas razones, concluye el Alto Tribunal, no puede considerarse contraria tampoco a la Ley 7/2022 que en su artículo 9 recoge los principios de autosuficiencia y proximidad en idénticos términos a los contemplados en las Directivas europeas.

Por lo que, en la medida en que el marco normativo europeo lo permite, el criterio de proximidad se debería aplicar no sólo a los residuos destinados a la eliminación o a la valorización de residuos domésticos mezclados, sino también al resto de residuos diferentes que se destinen a valorización. Así es, por cuanto que este es el nuevo interés general prevalente en la actual política ambiental de la Unión Europea y, por ende, de sus Estados miembros. Así las cosas, el principio de autosuficiencia y proximidad queda reforzado en el futuro artículo 9.3 de la Ley 7/2022 al señalar que para *«la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al*

²⁴ Por estas mismas razones, concluye el Tribunal Supremo que no puede considerarse contraria al Derecho comunitario la Ley estatal de residuos al recoger los principios de autosuficiencia y proximidad en idénticos términos a los contemplados en la Directiva, como tampoco lo es la nueva legislación de 2022 al extender el principio a otra clase de residuos, pero dentro del marco definido por la nueva Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica del parlamento europeo y del consejo por la que se modifica la directiva 2008/98/ce sobre los residuos.

punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos». Y de igual forma queda reforzado en el artículo 6.1.c) de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular.

En la misma línea, la nueva ley estatal aplicará el principio de autosuficiencia y proximidad inspirará los planes zonales a que se refieren en los artículos 26 y ss. de la Ley valenciana, y que tienen por objeto desarrollar y mejorar las previsiones del plan integral de residuos. La elaboración y formulación de los planes zonales corresponde a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular que se crea con la nueva Ley, en colaboración con los municipios de la zona afectada, así como en la futura red de ecoparques fijos y móviles.

De igual modo, el principio de proximidad se plasma también en el régimen de responsabilidad ampliada del productor, concretamente las disposiciones comunes sobre el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en los requisitos de transparencia y dialogo que deben inspirar su funcionamiento. En especial, la letra c) del artículo 47 de la nueva Ley 7/2022, por ejemplo, al señalar que se debe respetar este principio en los procedimientos de selección de los gestores de residuos²⁵,

²⁵ El artículo 47.2.c) de la ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece literalmente lo siguiente:

«2. En el caso de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, deberán poner a disposición del público información sobre:

c) El procedimiento de selección de los gestores de residuos, donde se respetarán los principios de publicidad, concurrencia e

precepto extrapolable a Valencia por ser legislación básica estatal, norma mínima y común para todas las Comunidades Autónomas.

III. ACCIÓN PÚBLICA AMBIENTAL PARA VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY Y DE SUS DISPOSICIONES DE DESARROLLO EN MATERIA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

La acción pública ambiental es un instrumento jurídico que se reconoce a los ciudadanos consistente en la atribución legitimación activa para perseguir conductas que infrinjan la normativa ambiental aplicable, en este caso en materia de gestión de residuos y economía circular. Desde la doctrina legal se ha afirmado que la *«acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad»*²⁶. *Constituye, por tanto, una modalidad extraordinaria de legitimación, por lo que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo.*

Este instrumento jurídico tiene su precedente normativo en legislación de ordenación del territorio y urbanismo. Así se viene a reconocer expresamente en el artículo 62.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana; en el artículo 109 de la Ley 22/

igualdad, con el fin de garantizar la libre competencia, así como los principios de protección de la salud humana, del medio ambiente y de la jerarquía de residuos, y en su caso, el de autosuficiencia y proximidad».

²⁶ Vid Fundamento de Derecho 4º de STS. Sala 3ª, sec. 5ª, nº 1621/2019, de 21-11-2019 (REC. 6097/2018); también Fundamento de Derecho 5 de STS, Sala 3ª, sec. 5ª, 17-02-2015, (REC. 758/2013).

1988, de 28 de julio, de Costas; en el artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. En la Comunidad de Valencia encontramos el precedente en el artículo 61 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

Respecto a la legislación ambiental estatal, vemos como el artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, regula expresamente la acción popular en asuntos medioambientales, si bien, parece limitarla a las personas jurídicas sin ánimo de lucro, que tengan entre sus fines estatutarios la protección del medio ambiente, así como implantación temporal y territorial en el ámbito afectado²⁷.

En términos parecidos, el artículo 41.1b) de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambien-

²⁷ Vid artículo 23 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente:

«Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita».

tal, que prevé el inicio de procedimientos de exigencia de la responsabilidad medioambiental, a solicitud de cualquier persona interesada, entendiéndose interesado cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 42²⁸. Efectivamente, podrá tener la consideración de interesado, conforme al artículo 12 de la Directiva 2004/35/CE, toda persona física o jurídica que se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, o bien tenga un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien alegue la vulneración de un derecho. Recordemos que la norma comunitaria, a modo de directriz general, estableció que *«se considerará suficiente, a efectos de lo dispuesto en la letra b), el interés de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en la protección del medio*

²⁸ Vid artículo 42 de la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental:

«Tendrán la condición de interesados a los efectos de lo previsto en esta ley:

a) Toda persona física o jurídica que se vea o pueda verse afectada por un daño medioambiental, así como en la que concorra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

b) Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.º Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

2.º Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

3.º Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el daño medioambiental o la amenaza de daño.

c) Los titulares de los terrenos en los que deban realizarse medidas de prevención, de evitación o de reparación de daños medioambientales.

d) Aquellos otros que establezca la legislación de las comunidades autónomas».

ambiente y que cumplan los requisitos establecidos por la legislación nacional»²⁹.

Por tanto, con los referidos preceptos legales ya se trataba la legitimación para instar la actuación de la autoridad ambiental competente desde una perspectiva amplia, casi universal, siguiendo los postulados consagrados en el Convenio de Aarhus³⁰ de participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Esta perspectiva amplia también quedaba reflejada en el artículo 13 de la meritada Directiva³¹.

En definitiva, la legislación en materia de responsabilidad ambiental significó un paso importante en nuestro Derecho positivo en materia de legitimación colectiva, y también sirvió de base para instrumentalizar lo que más tarde sería la acción pública ambiental. Pero aunque la Ley de Responsabilidad Ambiental de 2007, configura una verdadera acción para poder exigir a las autoridades competentes la adopción de medidas preventivas y reparadoras del daño ambiental causado, sin embargo *«no da el paso decisivo de configurar una verdadera acción pública, pues para ejercitar la “solicitud de acción” se exige la concurrencia de un interés que se traduce en un peligro real o potencial por daños medioambientales, o bien que se trate de entidades cualifica-*

²⁹ Sobre este particular, JORI TOLOSA, José Luis: «La Responsabilidad por Daños Ambientales». Derecho de los Negocios. N° 176. Mayo de 2005, al afirmar *«Se considerará asimismo que dichas organizaciones tienen derechos que pueden ser vulnerados a efectos de lo dispuesto en la letra c)»*

³⁰ Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrado en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

³¹ Vid. ORTEU, Eduardo y CASTROVIEJO, Miguel: «La nueva Directiva sobre Responsabilidad y Daños al Medio Ambiente». Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente. N° 42. Marzo de 2005.

das, consideradas como aquellas que se dirigen, como objetivo propio, a proteger y reparar los daños ambientales»³².

Dicho lo anterior, en la nueva legislación en materia de residuos y economía circular, no existe margen de duda respecto a la naturaleza de la acción pública que hoy reconoce expresamente a los ciudadanos para velar por el cumplimiento de lo preceptuado en materia de gestión de residuos y economía circular. El artículo 6.1.d) de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, señala expresamente que es pública la acción para exigir, frente a la Administración o frente a los Tribunales, el cumplimiento de todo lo preceptuado en la ley y en las normas de desarrollo. El referido artículo establece literalmente lo siguiente:

«Acceso a la información y a la justicia, y participación en materia de residuos.

En los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, las autoridades públicas relacionadas en su artículo 2.4 deben garantizar los derechos de acceso a la información y de participación pública en materia de residuos.

La acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo que se establece esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación, será pública (...)»³³.

Y en igual sentido, el 10 de la Ley 7/2022, de 8 abril, de

³² GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto: Op. Cit. Pp 179. El autor afirma que desde la perspectiva del artículo 45 de la Constitución, en cuanto éste reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, no se establece o se puede fundamentar una acción pública.

³³ Este precepto tiene su precedente inmediato en la legislación estatal básica, concretamente en el artículo 10 de la Ley 7/2022, de 8 abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular.

residuos y suelos contaminados para la economía circular³⁴, al señalar que será pública la acción para exigir el cumplimiento de la ley y de sus normas de desarrollo, lo que significa un auténtico avance sustantivo en materia de tutela ambiental a nivel nacional.

IV. AGENCIA VALENCIANA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR. FONDO AMBIENTAL DE POLÍTICA DE RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Dentro de los instrumentos organizativos que prevé la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, para garantizar una adecuada implementación de la política valenciana en materia de residuos y economía circular, destacamos la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, que se crea como entidad de derecho público³⁵, facultada para ejercer potestades administrativas y realizar actividades técnicas, prestacionales y de fomento en materia de residuos. En los artículos 10 y 11 de la Ley se detallan su adscripción y funciones³⁶.

³⁴ Vid artículo 10 de la Ley 7/2022, de 8 abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular:

1. En los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, las autoridades públicas relacionadas en su artículo 2.4 garantizarán los derechos de acceso a la información y de participación en materia de residuos.

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.

³⁵ Entidad de derecho público, integrada en el sector público administrativo de la Generalitat, de las previstas en el artículo 3.1.c y 155.1 y 4 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.

³⁶ Conforme al artículo 11 son funciones de la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular las siguientes:

Los artículos 12, 13, 14, 15 y 16 regulan su estructura interna, que incluye sus órganos de gobierno y dirección. Destacamos

a) *Elaborar los instrumentos de planificación de ámbito autonómico en materia de prevención y gestión de residuos establecidos por esta ley, así como de los programas sectoriales en materia de residuos, así como realizar el seguimiento y la evaluación de la planificación y la política de residuos de la Comunitat Valenciana.*

b) *Representar a la Generalitat Valenciana ante los consorcios de residuos y el resto de entes supramunicipales competentes de gestión de residuos, bajo las directrices de la conselleria competente en materia de residuos.*

c) *Representar a la Generalitat Valenciana ante la Comisión de coordinación estatal en materia de residuos, bajo las directrices de la conselleria competente en materia de residuos.*

d) *Obtener, gestionar y difundir los datos, los indicadores, la información y los informes requeridos para garantizar la eficacia de la política de residuos en la Comunitat Valenciana, en particular, en cuanto a la caracterización de los varios flujos de residuos, el cálculo de los objetivos de prevención y gestión de estos y los costes asociados a las operaciones de prevención y gestión de residuos.*

e) *Controlar del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de la normativa de su desarrollo.*

f) *Realizar las comprobaciones que correspondan, derivadas de las denuncias por incumplimientos de la normativa vigente en materia de residuos, y gestionar, si procede, el correspondiente procedimiento sancionador.*

g) *Iniciar de oficio el procedimiento sancionador que corresponda por las irregularidades que constate en el ejercicio de sus funciones que supongan incumplimientos de la normativa vigente en materia de residuos y, después de la correspondiente instrucción, proponer a la autoridad competente la resolución que proceda.*

h) *Fomentar la cooperación con las entidades locales para integrar o apoyar los servicios de gestión de residuos de competencia local, así como apoyar la creación de consorcios o mancomunidades en materia de residuos, con especial relevancia en relación con la recogida selectiva de biorresiduos y determinados flujos de residuos.*

i) *Elaborar y aprobar encomiendas de gestión o contratos programa para la construcción o explotación de instalaciones públicas supramunicipales de gestión de residuos, de acuerdo*

también el Consejo de Participación como órgano de asesoramiento y de participación ciudadana a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular en materia de prevención y gestión de los residuos bajo criterios de economía circular³⁷. Den-

con las previsiones de la planificación autonómica en materia de residuos y su desarrollo territorializado.

j) Promover la participación de la ciudadanía y de los agentes y entidades económicas, sociales y ambientales para fomentar la aplicación de la perspectiva de economía circular y de los principios de la política de residuos establecidos en el artículo 6 de esta ley.

k) Impulsar, desarrollar y colaborar en programas de educación y formación ambiental, información, sensibilización y concienciación social en el ámbito de la política de residuos.

l) Fomentar programas y proyectos de investigación y desarrollo (I+D) que tengan por objeto el desarrollo de tecnologías limpias en los procesos productivos y de gestión.

m) Incentivar las inversiones que tengan por objeto reducir la generación de residuos y promover su recuperación y reutilización.

n) Impulsar e incentivar el consumo de materias y sustancias recuperadas o transformadas como materias primas, energía o combustible.

o) Elaborar programas específicos para reutilizar y eliminar aceites usados y para eliminar policlorobifenilos y policloroterfenilos.

p) Colaborar con las administraciones locales y entidades públicas y privadas para fomentar la consecución de las finalidades de esta ley y los objetivos de la planificación autonómica en materia de residuos, de acuerdo con los principios de la política de residuos establecidos en el artículo 6 de esta ley.

q) Ejecutar las funciones y encargos de gestión que le encomienda la conselleria competente en materia de residuos.

r) Realizar actividades o prestación de servicios vinculados a la prevención y gestión de residuos en virtud de contratos, convenios y, en general, negocios jurídicos acordados con otras entidades, de acuerdo con el que dispone el texto refundido de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

s) Cualquier otra que le asigne normativamente el Consell en desarrollo de esta ley».

³⁷ Conforme al artículo 17.2 de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana, la composición,

tro de su estructura organizativa, la Agencia Valenciana contará con un departamento específico denominado Oficina de Prevención de Residuos, cuyo objetivo es impulsar medidas de prevención en base a la difusión y el asesoramiento a las entidades locales, al tejido empresarial y a la ciudadanía en general³⁸.

Por otro lado, se crea el Fondo Ambiental de Política de Residuos y Economía Circular de la Comunidad Valenciana adscrito a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, destinado a financiar proyectos, procesos, actuaciones, infraestructuras e instalaciones con el objetivo de la prevención de la generación de residuos y para el fomento de la economía circular en materia de residuos y recursos. El anexo I de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular recoge una lista no exhaustiva de orien-

estructura y funciones del Consejo de Participación se determinará en los estatutos de la Agencia. No obstante, en todo caso, su composición debe contemplar, al menos, la representación de las entidades locales y de los departamentos de la administración autonómica afectados por la política de residuos y economía circular; de la sociedad civil organizada en los ámbitos ambiental, empresarial, sindical, agrario, de economía social vinculada a la gestión de residuos, defensa de las personas consumidoras y usuarias, asociaciones vecinales, universidades y centros de investigación.

³⁸ El artículo 18 de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, establece las funciones propias de la Oficina de Prevención de Residuos, a saber:

«1. Impulsar las medidas de prevención de residuos establecidas en esta ley, en particular, en cuanto a la difusión y asesoramiento en esta materia a las entidades locales, el tejido empresarial y la ciudadanía en general.

2. Difundir los datos, indicadores, información e informes vinculados a la política de residuos de la Comunitat Valenciana y al logro de los objetivos establecidos en la planificación autonómica de residuos, en particular, dirigida a las entidades locales, el tejido empresarial y la ciudadanía en general.

3. Aquellas otras que le asignen los estatutos de la Agencia».

taciones y ejemplos de actuaciones susceptibles de financiación con este fondo³⁹.

³⁹ Dentro del listado del Anexo I destacamos las siguientes actuaciones:

- «1. *Inversión y adquisiciones en equipaciones para el compostaje doméstico y comunitario de materia orgánica de origen doméstico o asimilable.*
2. *Inversión y adquisiciones en equipaciones para prevenir la generación de residuos, en particular aplicando los criterios de la economía circular.*
3. *Inversiones y gastos para crear y desarrollar un tejido comercial de venta de productos de segunda mano, reutilizados o reparados, así como un tejido empresarial de reparación y reutilización de productos.*
4. *Inversión y adquisiciones para instalaciones y equipaciones de preparación para la reutilización de residuos.*
5. *Inversión y gasto de funcionamiento para creación de nuevas redes de preparación para la reutilización de productos.*
6. *Inversión y gasto en materia de ecodiseño.*
7. *Inversión y adquisiciones de sistemas para incrementar las cantidades de materiales sometidos a la preparación para la reutilización y de utensilios, bolsas compostables y otros enseres para mejorar la reciclabilidad real y efectiva de los recursos que contienen los residuos.*
8. *Inversiones para sistemas de fomento de la reutilización a acontecimientos festivos, culturales y de concentración de población en la Comunitat Valenciana.*
9. *Inversiones para sistemas de fomento de las recogidas separadas a acontecimientos festivos, culturales y de concentración de población en la Comunitat Valenciana.*
10. *Medidas de gasto de funcionamiento e inversión para fomentar el compostaje doméstico, comunitario y el agrocompostaje.*
11. *Gasto por adquisición de nuevos productos reutilizables para sustituir a productos desechables.*
12. *Inversiones y adquisiciones en sistemas de recogida selectiva de biorresiduos de elevada eficiencia, como el sistema de recogida puerta a puerta o con contenedores cerrados o informatizados.*
13. *Inversión y adquisiciones en sistemas de contenedores de poner y quitar sobre camión.*
14. *Inversión y adquisiciones en nuevas plantas de compostaje de biorresiduos.*

Los recursos que nutren dicho Fondo provienen de (i) las aportaciones de los presupuestos de la Generalitat; (ii) los

15. *Inversión y adquisiciones en mejora de instalaciones de tratamiento de residuos mezclados.*

16. *Inversión en obras y adquisiciones para transformación de plantas actuales de residuos mezclados a nuevas plantas de clasificación de materiales selectivos procedentes de la recogida separada en origen.*

17. *Inversiones de mejora de la gestión del lixiviados en vertederos.*

18. *Gasto económico anual de medidas compensatorias por la disposición de vertederos de desechos de residuos en los municipios de la Comunitat Valenciana.*

19. *Inversiones y adquisiciones en nueva maquinaria para tratamiento de residuos de construcción y demolición.*

20. *Inversiones y adquisiciones en nuevas equipaciones para garantizar el reciclaje de colchones, o muebles y enseres.*

21. *Gasto en incentivos económicos para el fomento de la reducción de residuos.*

22. *Gasto en incentivos económicos para el fomento de las recogidas separadas en origen.*

23. *Gasto en campañas de información y concienciación en relación a los residuos y la economía circular.*

24. *Gasto en digitalización de procesos para garantizar los objetivos de la normativa de residuos y economía circular relacionada.*

25. *Gasto en formación y educación ambiental en materia de residuos y economía circular.*

26. *Gasto en investigación en materia de nuevos procesos industriales para obtener nuevos productos de alto valor añadido de entre los residuos, con técnicas diferentes de la R01 y del depósito en vertedero.*

27. *Gasto para incentivar los acuerdos voluntarios entre administraciones y sector privado para mejorar la reciclabilidad real efectiva de determinados productos no sometidos por obligación legal a una responsabilidad ampliada del productor.*

28. *Acuerdos económicos de gasto con sectores económicos estratégicos de la Comunitat Valenciana, como el sector primario o el sector de la hostelería y restauración, entre otros, para fomentar la reducción en la generación de residuos y la reutilización de productos.*

29. *Medidas de gasto e inversión destinadas a la reducción del despilfarro alimentario.*

ingresos derivados de tributos autonómicos o estatales, cedidos a la Generalitat Valenciana, sobre operaciones de gestión de residuos en la Comunidad Valenciana, recaudados por la Agencia Tributaria Valenciana, una vez deducidas los gastos de gestión; (iii) los remanentes procedentes de ahorros en la contratación, las revocaciones o las renunciaciones en los procedimientos de partidas o subvenciones procedentes del propio fondo; (iv) los ingresos procedentes de la recaudación por las sanciones impuestas por la administración autonómica a consecuencia de infracciones a la normativa que regula la política de residuos, una vez deducidas los gastos de gestión; y (v) los ingresos provenientes de rendimientos patrimoniales de la Agencia Valenciana de Residuos y de Economía Circular.

V. PROMOCIÓN DE MODELOS DE ECONOMÍA CIRCULAR

La Ley prevé que las autoridades ambientales competentes, en el ámbito de sus competencias, adopten medidas para promover y apoyar a los modelos de producción y de consu-

30. *Medidas para fomentar la venta de productos a granel.*

31. *Inversiones en materia de descontaminación de suelos.*

32. *Inversiones en materia de sellado y acondicionamiento de antiguos espacios degradados por la gestión de residuos.*

33. *Gasto de mantenimiento postclausura de las obras de sellado y acondicionamiento de antiguos espacios degradados por la gestión de residuos.*

34. *Inversiones en la implantación de energías renovables a las instalaciones de prevención, preparación para la reutilización y gestión de residuos.*

35. *Inversiones y gastos para incentivar la simbiosis industrial que genere reducción en la generación de residuos, tanto dentro de los residuos domésticos como de los residuos industriales.* 36. *Otras inversiones y gastos que contribuyan a los objetivos de la normativa de gestión de residuos y economía circular de los recursos que contienen los residuos de entre los permisos por la normativa autonómica en la materia».*

mo sostenibles y circulares, así como para fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia prematura, reparables y reutilizables.

Dentro de este paquete de medidas disruptivas, debemos resaltar el apartado b) del artículo 32.1 de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, que establece como las Administraciones públicas deberán fomentar el diseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos y fiables (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia prematura), reparables, reutilizables y actualizables. En particular, merece la pena centrarse en la regulación de la obsolescencia programada, por cuanto que constituye también una preocupación para la Unión Europea, pues no solo afecta a los consumidores, sino que tiene, además, importantes repercusiones en el medio ambiente, al generar más residuos⁴⁰.

⁴⁰ A nivel Comunitario debemos destacar como antecedente necesario la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de julio de 2017, sobre una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas (2016/2272(INI)). En ella pidió a la Comisión Europea, entre otros extremos, el establecimiento de criterios de resistencia mínima por categoría de producto desde su diseño, con el fin de incorporar la consistencia del producto, la posibilidad de reparación y su capacidad de evolucionar; el fomento de las posibilidades de reparación y de la vida útil; garantizar una mejor información al consumidor sobre la durabilidad de los productos, reforzar el derecho a la garantía legal de la conformidad.

En el Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva, de 11 de marzo de 2020, COM (2020) 98 final, se dispone que la Comisión propondrá una revisión de la legislación de protección de los consumidores de la Unión Europea que garantice que estos reciban, en el punto de venta, información fiable y pertinente sobre los productos que incluya datos sobre su vida útil y sobre la disponibilidad de servicios de reparación, piezas de recambio y manuales de reparación. Estudiará también la posibilidad de seguir reforzando la protección de los consumidores

El legislador estatal no ha aprobado ninguna norma que regule específicamente la obsolescencia programada, ni consta su prohibición, en cuanto tal, a nivel interno. El Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en su artículo 6 insta a las empresas de tecnología a «*diseñar y producir sus aparatos de forma que se prolongue en lo posible su vida útil, facilitando entre otras cosas, su reutilización, desmontaje y reparación*»⁴¹.

No obstante, tanto la obsolescencia programada como el derecho a reparar han justificado la modificación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, operada por el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, por la que se amplía a tres años de la garantía legal de cualquier producto que compremos. El artículo 83 Real Decreto-ley 24/2021, vino a modificar el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, con el fin de reforzar el consumo sostenible, aumentar la durabilidad, reducir el consumismo excesivo y fomentar la economía circular, favoreciendo las reparaciones y la reutilización de los productos consumidos⁴².

contra la obsolescencia prematura y establecerá requisitos mínimos para las etiquetas o logotipos de sostenibilidad y las herramientas de información. Además, trabajará para establecer un nuevo «derecho a la reparación».

⁴¹ Como precedente autonómico podemos citar el artículo 26 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, referido a la «obsolescencia programada», en el que se señala que «La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el ámbito de sus competencias, adoptará reglamentariamente medidas informativas sobre la durabilidad y la reparación de los productos con objeto de prevenir y 35 erradicar las prácticas de producción que tengan por objeto la reducción intencionada de la vida útil de los productos, pudiendo a su vez actuar cautelarmente sobre la comercialización de estos».

⁴² Con dicha reforma se vino a ampliar a diez años el plazo en el que los fabricantes deberán garantizar la existencia de piezas para la

El Estado con la Ley 7/2022 fomenta la «sociedad del reciclado» y la lucha contra el cambio climático a través de la implantación de una economía circular, que disocie la relación existente entre el crecimiento económico y la producción de residuos. En particular, dentro de las medidas de prevención previstas en el artículo 18, la letra d) prevé el fomento de la reutilización de los productos y componentes de productos, entre otros, mediante donación, y la implantación de sistemas que promuevan actividades de reparación, reutilización y actualización, en particular para los aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y acumuladores, textiles y muebles, envases y materiales y productos de construcción. Podemos observar, como el artículo 37 al regular las obligaciones del productor del producto, reconoce implícitamente en la letra j) el derecho a reparar de los consumidores⁴³.

En la misma línea, la nueva ley valenciana de residuos y economía circular dedica un precepto para regular el fomento de la durabilidad de los productos. Establece el artículo 36 que *«para fomentar la durabilidad de los productos, las administraciones autonómica y local, en el ámbito de sus competencias, tendrán que fomentar el ecodiseño, la fabricación y el uso de productos que sean eficientes en el uso de recursos, duraderos y fiables (también en términos de vida útil y ausencia de obsolescencia prematura), reparables, reutilizables y actualizables»*⁴⁴. Aunque todavía queda recorrido has-

reparación de un producto, a contar desde la fecha en que deje de fabricarse. Cuando un producto se averíe estando en garantía, el consumidor tendrá derecho a elegir entre la reparación o la sustitución, a no ser que una de estas medidas suponga costes desproporcionados para el empresario. Vid Moralo Iza, Víctor M. Expansión Economía Sostenible. 18 de abril de 2022.

⁴³ Vid. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220401IPR26537/derecho-a-reparar-el-pe-quiere-productos-mas-duraderos-y-faciles-de-reparar>.

⁴⁴ Por su parte, el artículo 36.4 de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, prevé la necesaria colaboración con la Adminis-

ta que se puedan regular a nivel legislativo medidas efectivas que permitan que los productos se diseñen para durar más tiempo, que sean reparables y que las prácticas que limiten el derecho de reparación o conduzcan a la obsolescencia prematura puedan considerarse «prácticas comerciales desleales»⁴⁵.

No obstante, las Administraciones públicas autonómicas y locales de la Comunidad Valenciana ya tienen la obligación de fomentar la creación y el desarrollo de un tejido comercial de venta de productos de segunda mano, reutilizados o reparados, de un tejido empresarial de reparación y reutilización de productos, así como de un tejido empresarial de producción de envases de bebidas reutilizables. A tales efectos, en un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de esta ley, el Consell tendrá que poner en marcha medidas de in-

tracción del Estado en esta materia, señalando literalmente lo siguiente: «A fin de evitar la obsolescencia prematura de determinados productos, el Consell tendrá que colaborar con el ministerio con competencias de transición ecológica para llevar a cabo estudios específicos que analicen la vida útil de estos, y que sirven de base para adoptar medidas encaminadas a evitar esta obsolescencia y tendrá que informar sobre el desarrollo y resultados de esta colaboración interadministrativa a las Corts Valencianes en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley».

⁴⁵ Sobre este particular, en el mes de abril de 2022 el Parlamento Europeo instó a la comisión europea para que legislase de manera efectiva para garantizar el derecho de los consumidores a la reparación. Propone una serie de medidas como establecer incentivos para que los consumidores elijan la reparación en vez de la sustitución, favorecer la recepción de un aparato de sustitución mientras dure la reparación, información para los consumidores en el punto de venta, incluyendo puntuaciones de reparación, vida útil estimada, piezas de repuesto, servicios de reparación y la disponibilidad de actualizaciones informáticas, así como la posibilidad de un etiquetado inteligente, con códigos GR o pasaportes digitales de productos. Se proponen medidas efectivas que garanticen la durabilidad y reparabilidad de los productos, y que las prácticas que limiten el derecho de reparación o permitan la obsolescencia puedan considerarse «prácticas comerciales desleales», de tal manera que queden prohibidas en la Unión Europea.

centivo y apoyo económico que pueden financiarse con cargo al Fondo Ambiental de Residuos y Economía Circular⁴⁶.

Con el fin de promover la prevención de envases desechables, a partir del 1 de enero de 2023, los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o superior a 400 metros cuadrados tendrán que 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. Además, los establecimientos de alimentación que vendan productos frescos y bebidas, así como alimentos cocinados, tendrán que aceptar el uso de recipientes reutilizables (fiambreras o botellas) adecuados y debidamente higienizados, siendo las personas consumidoras las responsables de su acondicionamiento. Tales recipientes podrán ser rechazados por el comerciante para el servicio si están manifiestamente sucios o no son adecuados⁴⁷.

Y en materia de envases reutilizables de bebidas, se prevé en el artículo 37 que a partir del 1 de enero de 2025 las

⁴⁶ Vid artículo 32.8, párrafo segundo, de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat. Se señala expresamente que estas actividades pueden financiarse, total o parcialmente, con cargo al Fondo Ambiental de Residuos y Economía Circular, sin perjuicio de su financiación mediante los presupuestos generales de la Generalitat o la obtención de fondos específicos de carácter público o privado. Los resultados de estas actividades de investigación, desarrollo e innovación tendrán que incorporarse progresivamente en el funcionamiento de las instalaciones y procesos de gestión de residuos de la Comunitat Valenciana y se tendrán que tener en consideración en la elaboración de los instrumentos de planificación en materia de residuos, así como en los procesos de contratación pública.

⁴⁷ Vid artículo 32. 4 de la Ley 5/2022, de la Generalitat. También se establece que los establecimientos del sector de la hostelería y restauración, las personas consumidoras, clientas o usuarias de sus servicios tendrán que tener a su disposición la posibilidad de llevarse los restos de alimentos no consumidos en envases que cumplan lo establecido en la Ley.

superficies comerciales de 300 m² a 1.000 m², tengan al menos cuatro referencias de bebida en envase reutilizable; al menos cinco referencias si el establecimiento tiene una superficie comercial de 1.000 m² a 2.500 m²; y al menos siete referencias, si el establecimiento tiene una superficie comercial de 2.500 m² o superior⁴⁸. Se prevé que el servicio de retorno de envases reutilizables de bebida usados se tendrá que prestar al menos a través de una de las puertas de acceso del establecimiento comercial⁴⁹.

⁴⁸ La justificación de esta medida la encontramos en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2022, de la Generalitat:

«Por lo tanto, de acuerdo con los principios de la economía circular, la estrategia nacional de economía circular aprobada por el Gobierno de España y los objetivos estatales y autonómicos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y para reducir la producción de residuos y la incidencia del abandono de residuos de envases, se introducen medidas y objetivos concretos para incrementar la disponibilidad de referencias de bebidas en envases reutilizables en los establecimientos de comercialización de alimentos, teniendo en cuenta su tamaño como referencia de proporcionalidad de esta medida, así como en relación con los mecanismos de reutilización para garantizar la condición de no residuos de los envases utilizados».

⁴⁹ Dentro del artículo 37 de la nueva Ley 5/2022, de la Generalitat, en materia de residuos y economía circular, merece una mención especial el apastado 4 que establece lo siguiente:

«La Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular está facultada para desarrollar los procedimientos necesarios para obtener, a través de las fuentes de información de ámbito estatal o bien directamente de los productores de envases de bebidas o sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, los datos relativos a las cantidades introducidas de envases reutilizables en el mercado de ámbito estatal y las correspondientes al mercado de la Comunitat Valenciana, así como todos aquellos datos e información necesarias para el control eficiente de las obligaciones y cumplimiento de objetivos en materia de reutilización de envases vinculados a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor».

Efectivamente, este precepto permitirá a la Comunidad Valenciana dotarse de instrumentos para la fiscalización de los envases introducidos en el mercado por los productores.

VI. REUTILIZACIÓN. SISTEMAS DE GESTIÓN DE PRODUCTOS REUTILIZABLES

Como exponíamos en el anterior apartado, la Administración ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana debe adoptar medidas para promover y apoyar a los modelos de producción y de consumo sostenibles y circulares, dando prioridad a la prevención en la generación de residuos y a la preparación para la reutilización, por encima de la valorización, el reciclaje y la eliminación, promoviendo y fomentando modelos que mejor respondan al principio de jerarquía de residuos⁵⁰, tal es el caso de los modelos circulares de reutilización. En este sentido, se empieza por definir en el artículo 2 la «preparación para la reutilización» como una operación de valorización consistente en la limpieza y reparación de productos para que puedan utilizarse, cumpliendo con las normas de tipo técnico y de consumo aplicables al referido producto⁵¹.

La Ley prevé medidas disruptivas específicas como promover la implantación de envases reutilizables comerciales e industriales en la actividad económica⁵². Para ello, los pro-

⁵⁰ Los capítulos II y III del título V de la Ley establecen los objetivos y medidas en la gestión de los residuos, con particular atención al fomento de la preparación para la reutilización por encima del reciclaje.

⁵¹ Vid. artículo 2. ax) de la nueva ley valenciana:

«Preparación para la reutilización: la operación de valorización consistente en la comprobación, limpieza o reparación, mediante la cual productos o componentes de productos que se hayan convertido en residuos se preparan para que puedan reutilizarse sin ninguna otra transformación previa y dejan de ser considerados residuos si cumplen las normas de producto aplicables de tipo técnico y de consumo».

⁵² En este sentido el artículo 32.9 establece:

«Con el fin de prevenir la generación de residuos de envases industriales y comerciales y promover la implantación de los envases reutilizables en la actividad económica, los propietarios y

pietarios y proveedores de servicios de envases reutilizables industriales y comerciales, sean primarios, secundarios o terciarios, serán los operadores de la preparación para la reutilización y pueden constituirse a tal efecto como sistemas de gestión de envases reutilizables. Se prevé que los envases reutilizables, una vez usados, deban devolverse por el poseedor al operador responsable con el fin de prepararlos para su reutilización⁵³.

La Ley regula la obligación de comunicar a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular la cantidad de envases reutilizables puestos en el mercado cada año y el número de retornos para la preparación para su reutilización⁵⁴. Así, se prevé la creación de un registro público de

proveedores de servicios de envases reutilizables industriales y comerciales, sean primarios, secundarios o terciarios, son a efectos de esta ley los operadores de la preparación para la reutilización y pueden constituirse a tal efecto como sistemas de gestión de envases reutilizables. Una vez constituidos, están obligados a comunicar a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular la cantidad de envases reutilizables puestos en el mercado cada año y el número de retornos para la preparación para su reutilización».

⁵³ El párrafo segundo del punto 9 del artículo 32 señala literalmente: *Los envases industriales y comerciales, primarios secundarios o terciarios, gestionados por un sistema de gestión de envases reutilizables, una vez usados, tendrán que devolverse por el poseedor al operador responsable con el fin de prepararlos para su reutilización. Los sistemas de gestión de envases industriales y comerciales reutilizables se tendrán que organizar de acuerdo con el que establece el anexo 3 de esta ley».*

⁵⁴ En el mismo sentido se establece en el punto 3 del Anexo 3 de la ley valenciana, al señalar:

«3. Los sistemas de gestión de envases reutilizables están obligados a comunicar a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, la cantidad de envases reutilizables que se comercializan por primera vez al año, el peso y el número de rotaciones que efectúa el envase por cada año».

Respecto a las obligaciones de información, el punto 6 del Anexo 3 establece:

los sistemas de gestión de este tipo de envases reutilizables industriales y comerciales, donde se registrarán los operadores, los cuales están obligados a comunicar con antelación el inicio de las actividades.

También se reconoce la propiedad de los envases puestos en el mercado para garantizar su recuperación, preparación para la reutilización y gestión como residuo, una vez agotado su ciclo de vida. Esto es así, hasta el punto de que las autoridades ambientales, el ejercicio de las competencias y potestades que le son propias, velarán por la defensa de la propiedad intelectual e industrial de dichos envases reutilizables puestos al mercado por sus operadores⁵⁵. Con tal fin los envases industriales y comerciales reutilizables tendrán su propio signo distintivo, que acredite la pertenencia a su propietario o proveedor en el mercado⁵⁶.

«6. Los sistemas han de informar a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular del número de envases industriales y comerciales reutilizables en circulación en la Comunitat Valenciana que sean de su propiedad o estén acogidos, los nuevos envases introducidos en el mercado, y el número medio de rotaciones anuales y la cantidad de peso estimado de material recuperado para su preparación para la reutilización, a efectos del cálculo estadístico y cumplir los objetivos en términos de jerarquía de residuos».

⁵⁵ El artículo 32.9 así lo dispone en su último párrafo:

«La Generalitat Valenciana en el ejercicio de sus competencias y potestades velará por la defensa de la propiedad intelectual e industrial de los envases reutilizables industriales y comerciales primarios, secundarios o terciarios, puestos al mercado por los operadores de sistemas de gestión de envases reutilizables, así como el reconocimiento de la propiedad de aquellos en el mercado para garantizar su recuperación, preparación para la reutilización y gestión como residuo, una vez agotado su ciclo de vida».

⁵⁶ Sobre este particular, el punto 7 del Anexo 3 señala literalmente lo siguiente:

«7. Cada sistema de gestión de envases reutilizables está obligado a marcar los envases industriales y comerciales reutilizables

VII. SISTEMAS DE DEVOLUCIÓN Y RETORNO DE ENVASES. SISTEMA DE DEPÓSITO

La nueva norma valenciana prevé la implantación de **sistemas de devolución y retorno por incentivo económico**, como complementarios a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros, con el fin de contribuir a los objetivos estatales en materia de recogida separada y evitación de basura dispersa⁵⁷. Concretamente se prevé que a partir del 1 de enero de 2023 se implante el sistema mediante equipos automáticos o equipamientos con sistemas informáticos que permitan la identificación del usuario, como mínimo, para botellas de plástico de bebidas con una capacidad inferior a tres litros, incluidas sus tapas y tapones. Se prevé que la implantación obligatoria de este sistema complementario se puede llevar a cabo de manera progresiva de forma que a fecha 1 de

con sus signos distintivos que acrediten la pertenencia a este y su título legal, y pueden ser la marca o signo distintivo del propietario y proveedor del envase. Es preceptiva la comunicación a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular».

⁵⁷ Sobre el nuevo sistema, argumenta la Exposición de motivos de la Ley que estamos ante un novedoso sistema de recogida selectiva de envases ligeros complementario a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, y lo hace en los siguientes términos:

«También se regula la implantación de sistemas complementarios de recogida selectiva a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros, de carácter obligatorio para los envases botellas de plástico de bebida con una capacidad inferior a tres litros que facilite la trazabilidad y recuperación de este material y la colaboración ciudadana en el proceso, en línea con la literalidad de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Y dado que se trata de un sistema que no está específicamente regulado en la normativa básica estatal, queda, por lo tanto, dentro de la competencia de la Comunitat Valenciana».

abril de 2023, al menos se hayan instalado y estén en funcionamiento 1.000 equipos automáticos receptores; a 31 de diciembre de 2023, al menos se hayan instalado y estén en funcionamiento 3.000 equipos; a 31 de diciembre de 2024, al menos se hayan instalado y estén en funcionamiento 10.000 equipos.

En el marco de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, las administraciones autonómicas y local de la Comunidad Valenciana deben prestar toda la colaboración necesaria para la implantación de los sistemas de depósito, devolución y retorno de envases de un solo uso, en caso de que se determine la obligatoriedad de su puesta en marcha, y facilitar una adecuada transición desde el sistema de incentivo al sistema de depósito. Efectivamente, el artículo 59 de la ley estatal, en transposición del artículo 9.1 de la Directiva (UE) 2019/904, prevé la implantación del sistema de depósito devolución y retorno para el caso de que no se cumplan los objetivos de recogida selectiva previstos en el año 2023 o 2027 para botellas de bebidas de hasta tres litros de capacidad⁵⁸.

⁵⁸ El artículo 59 de la Ley 7/2022 establece los siguientes objetivos de recogida separada de los productos de plástico mencionados en el apartado E del anexo IV (envases de botellas de plástico de un solo uso de menos de 3 Litros) con objeto de destinarlas a su reciclado:

- «a) A más tardar en 2023, el 70 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- b) A más tardar en 2025, el 77 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- c) A más tardar en 2027, el 85 % en peso respecto al introducido en el mercado;*
- d) A más tardar en 2029, el 90 % en peso respecto al introducido en el mercado».*

Y en el punto 2 se añade:

«2. En el caso de que no se cumplan los objetivos fijados en 2023 o en 2027, a nivel nacional, se implantará en todo el terri-

El apartado 3 de la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 7/2022 establece que con el fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos de recogida separada fijados en el citado artículo 59, para la implantación del sistema de depósito, devolución y retorno de envases, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá evaluar y hacer público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2023 antes del 31 de octubre de 2024. Igualmente, deberá evaluar y hacer público el estado del cumplimiento de los objetivos fijados para el 2027 antes del 31 de octubre de 2028. El último párrafo de la disposición adicional decimoséptima de la Ley prevé que el cálculo de los referidos porcentajes de recogida selectiva de envases de plástico se realizará conforme a la metodología establecida en la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1752 de la Comisión, de 1 de octubre de 2021, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, en lo que respecta al cálculo, la verificación y la comunicación de datos sobre la recogida separada de residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso⁵⁹.

torio en el plazo de dos años un sistema de depósito, devolución y retorno para estos envases que garantice el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, de conformidad con lo que establezca la normativa reglamentaria en materia de envases y residuos de envases. Para la implantación de estos sistemas, además de las botellas de plástico, se podrán incluir otros envases y residuos de envases, de forma que se garantice la viabilidad técnica, ambiental y económica».

⁵⁹ La Decisión de Ejecución (UE) 2021/1752 de la Comisión, de 1 de octubre de 2021, regula la «metodología para el cálculo y la comunicación de la cantidad de residuos de botellas de un solo uso recogidos por separado» (artículo 1). La cantidad de residuos de botellas para bebidas de plástico de un solo uso recogidos por separado que figuran en la parte F del anexo de la Directiva (UE) 2019/904 se calculará dividiendo el peso de los residuos de botellas de un solo uso recogidos por separado por el peso de tales botellas de un solo uso introducidas en el mercado.

Dicho sistema de depósito, devolución y retorno, una vez se implante, deberá cumplir las siguientes premisas contenidas en la Disposición adicional decimoséptima. El productor del producto que haga la primera puesta del mismo en el mercado estará obligado a cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, una cantidad individualizada por cada envase que sea objeto de transacción, y los consumidores recuperarán el depósito una vez retornen el envase en los puntos de venta. En ese momento, los comerciantes están obligados a la devolución del depósito y a la aceptación de los envases en los términos establecidos en la ley⁶⁰.

VIII. REGIMEN SANCIONADOR

El régimen sancionador de la nueva ley valenciana de residuos y economía circular está muy relacionado con la

Para conocer el peso de las botellas de un solo uso introducidas en el mercado, la Decisión de Ejecución permite partir de la información suministrada del peso de las botellas de un solo uso introducidas en el mercado, que deben suministrar los productores obligados a ello, contabilizándose el peso de las botellas que se hayan introducido en el mercado conforme a lo dispuesto en el artículo 3. Dicho precepto también prevé el Estado miembro puede determinar el peso de las botellas de un solo uso introducidas en el mercado sobre la base del peso de los residuos generados por tales productos (artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva SUP).

Pero para ello, la Decisión de Ejecución requiere la recogida y análisis de los datos de los residuos de botellas de un solo uso recogidos como residuos municipales mezclados; también de los residuos de botellas de un solo uso desechados como basura al margen de los sistemas de recogida de residuos, con independencia de que después se hayan recogido o no.

⁶⁰ Conforme a lo dispuesto en la letra c) del punto 1 de la referida disposición adicional decimosexta, *«los establecimientos afectados que realicen ventas al consumidor final estarán obligados a informar a los consumidores de forma clara y visible, mediante avisos claramente reconocibles y legibles, sobre la cuantía del depósito, diferenciándolo del precio del producto, y sobre la modalidad de devolución y de recuperación del depósito.*

protección jurídica a los envases reutilizables, a los que dota de un valor intrínseco para la prevención y para la economía circular. Lo que significa la máxima tutela de la idea de «servitización de productos⁶¹» por cuanto que reconoce y protege el producto (en este caso el envase reutilizable) cara a garantizar su reutilización, toda vez que es un precedente legislativo que podrá inspirar futuras normas que regulen otros productos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, el régimen sancionador valenciano se rige por lo establecido en la legislación estatal (capítulo II del título IX de la Ley 7/2022)⁶². Pero adicionalmente a las infracciones reguladas en la misma se consideran infracciones leves, cualquier actuación que suponga la no devolución al operador del sistema de gestión del envase reutilizable o residuo de envase, para la prepara-

⁶¹ La «servitización de productos» será cada vez más protagonista en la nueva era digital, favorecerá dejar de acumular productos para disfrutarlos en forma de servicio, será una forma sostenible de consumo. Sobre el particular Vid: https://www.arquitecturaydiseno.es/pasion-eco/ques-servitizacion-descubre-economia-funcionalidad_7418; y <https://www.pinchaqui.es/blog/auge-servitizacion-de-producto-era-digital>.

⁶² Sobre este particular, la Exposición de Motivos de la Ley 5/2022, de la Generalitat, señala lo siguiente:

«Respecto al régimen sancionador en materia de residuos y suelos contaminados de la Comunitat Valenciana, se rige por lo establecido en el capítulo II del título IX de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, a pesar de que la presente ley adiciona varios supuestos de infracciones graves y leves relativas a la reincidencia de actuaciones consistentes en la no devolución al operador del sistema de gestión del envase reutilizable o residuos de envases domésticos para su posterior preparación para su reutilización o reciclaje. Así mismo, la potestad sancionadora corresponderá a las autoridades competentes de ámbito autonómico de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y el artículo 7 de esta ley».

ción para la reutilización o el reciclaje, y la posesión de los mismos por terceros no autorizados por el operador del sistema⁶³. Y serán consideradas infracciones graves, la reincidencia en las actuaciones descritas anteriormente⁶⁴.

IX. CONCLUSIONES.

La Ley 5/2022, de 29 noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana, se centra principalmente en la prevención de residuos y en la reutilización, toda vez que procura desarrollar con ambición las bases establecidas en esta materia por la legislación básica estatal (Ley 7/2022), fuertemente inspirada en los ODS 12 (producción y consumo sostenibles), 13 (acción por el clima) y 14 (vida submarina) de la Agenda 2030.

Se completa así la normativa básica estatal y se añaden nuevas determinaciones que mejoran el nivel de protección ambiental estatal. Y esta mejora ambiental se garantiza articulando una auténtica acción pública ambiental en materia de residuos y economía circular, que reconoce expresamente a los ciudadanos la facultad de velar activamente por

⁶³ Las infracciones leves se sancionarán conforme a lo dispuesto en el artículo 109.1 c) de la Ley 7/2022, a saber:

«c) Las infracciones leves se sancionarán con una multa de hasta 2.000 euros. Si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados esta será de hasta 20.000 euros».

⁶⁴ Las infracciones graves se sancionarán conforme a lo dispuesto en el artículo 109.1 b) de la Ley 7/2022, a saber:

«1.º Multa desde 2.001 euros hasta 100.000 euros excepto si se trata de residuos peligrosos o suelos contaminados, en cuyo caso la multa será desde 20.001 euros hasta 600.000 euros.

2.º Inhabilitación para el ejercicio de cualquiera de las actividades previstas en esta ley por un período de tiempo inferior a un año».

el cumplimiento de lo preceptuado en la nueva Ley como en las disposiciones reglamentarias de desarrollo.

La nueva Ley 5/2022 de 29 de noviembre, de la Generalitat, obliga a las Administraciones públicas autonómicas y locales de la Comunidad Valenciana a fomentar la creación y el desarrollo de un tejido comercial de venta de productos de segunda mano, reutilizados o reparados, de un tejido empresarial de reparación y reutilización de productos, así como de un tejido empresarial de producción de envases de bebidas reutilizables. Se adoptan medidas vinculantes y preceptivas para fomentar el uso de envases reutilizables en las superficies comerciales y un servicio de retorno de envases reutilizables en dichos establecimientos.

Esta nueva legislación de residuos y economía circular de Valencia, también prevé medidas disruptivas como promover la implantación de envases reutilizables comerciales e industriales en la actividad económica. Se da especial protagonismo a modelos donde se prima la «servitización de productos» hasta el punto de llegar a reconocer la propiedad de los puestos en el mercado en favor de sus operadores, con el fin de garantizar su recuperación y preparación para la reutilización.

La nueva norma legal valenciana prevé la implantación de sistemas de devolución y retorno por incentivo económico, como complementarios a los actuales sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases ligeros, con el fin de contribuir a los objetivos estatales en materia de recogida separada y evitación de basura dispersa. De igual forma, se prevé la necesaria colaboración para la implantación del sistema de depósito, devolución y retorno de envases de un solo uso llegado el caso, conforme lo prevé la legislación estatal para el caso de que no se cumplan los objetivos de recogida selectiva previstos en el año

2023 o 2027 para determinados productos de plástico de un solo uso.

En definitiva, la nueva ley valenciana de residuos y economía circular, cuyas medidas más relevantes acabamos de estudiar, es una norma ambiental disruptiva en materia de prevención de residuos, necesaria para la transición ecológica, para el fomento e implantación progresiva de la economía circular en la Comunidad Valenciana.

X. BIBLIOGRAFÍA

- AAVV. Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2023. Ed Tirant Lo Blanch. Valencia 2019; Sánchez Barroso, Borja: El principio de precaución y su posible contribución para alcanzarlos objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés: «Instituciones de Derecho Ambiental» Ed. La Ley, Madrid, 2001; «Instituciones de Derecho Ambiental», Ed. La Ley, 2001.
- BOTHE, M.: «Le Droit a la Protection de l'Environnement en Droit Constitutionnel Allemand». *Revue Juridique de l'Environnement*, n.º 4, 1994.
- CABANILLAS SÁNCHEZ, A: «La reparación de los daños al Medio Ambiente». Edt: Aranzadi, Pamplona. 1996; «La responsabilidad por inmisiones y daños ambientales: el problema de la relación de causalidad». *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 15, 1995.
- CASTRO VIEJO BOLÍVAR, Miguel. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*. Año 6. N.º 65. Mayo, 2004; CHAMORRO, Irene y ORTEU BERROCAL.
- CHAMORRO, Irene y ORTEU BERROCAL, Eduardo: «Un nuevo Régimen de Responsabilidad Comunitario por Daños al Medio Ambiente». *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* Año 6, N.º 65, mayo-2004.
- Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social. Bruselas, 14 de mayo de 1993 [COM (93) 47 final].
- CONDE ANTEQUERA, J.: «El deber Jurídico de Restauración Ambiental». Edt. Comares. Granada, 2004.

- CORDERO LOBATO, Encarna. (Dir ORTEGA ÁLVAREZ, L.). AAVV: «Lec-
ciones de Derecho del Medio Ambiente» Edt. Lex Nova. 3ª edi-
ción. Valladolid, 2002.
- DÍEZ PICAZO y PONCE DE LEÓN, Luis: «Los Problemas Jurídicos de los
Daños Ambientales». AA. VV.: «A tutela jurídica do Meio Ambien-
te: presente e futuro». Studia iuridica 81. Colloquia-13. Universidade
de Coimbra. Boletín da Facultade de Dereito. Ed. Coimbra Editora.
- ESTEVE PARDO, José: «La Protección de la Ignorancia. Exclusión de
Responsabilidad por los Riesgos Desconocidos». Revista de Ad-
ministración Pública. N.º 161. Mayo-agosto, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: Curso
de Derecho Administrativo». Vol II. Segunda edición. Ed.
Civitas. Madrid, 1990.
- GARCÍA RUBIO, F.: «Régimen administrativo de la responsabilidad por
daños ambientales en la Comunidad de Madrid», en «Comenta-
rios a la Legislación Ambiental de la Comunidad de Madrid»
(Dir. COSCULLUELA MONTANER, Luis). Ed. Ecoiuris-El Consultor de
los Ayuntamientos. Madrid, 2003.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto: «Notas sobre la Responsabilidad
de los Agentes en Medio Ambiente». Revista de Derecho Urba-
nístico y Medio Ambiente. N.º 202 (junio-2003).
- GOMIS CATALÁ, Lucia: «Responsabilidad por Daños al Medio Ambien-
te» Ed. Aranzadi, 1998.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S: «El Derecho Ambiental y sus Principios
Rectores», Edit. Dykinson, Madrid, 1991.
- JORI TOLOSA, José Luis: «La Responsabilidad por Daños Ambien-
tales». Derecho de los Negocios. N.º 176. Mayo de 2005; «La Res-
ponsabilidad por Daños Medioambientales». Derecho de los Ne-
gocios. N.º 176. Mayo-2005.
- LE MEESTREL, M. y RODE, J: «Why did business nor react with
precaution to early warnings», en EuropeanEnvironmente Agency
Late lessons from early warning, science, precaution, innovatton.
Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo. 2013.
- Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental, Comisión de las
Comunidades Europeas, COM (2.000) 66 final, Bruselas, 9 de
febrero de 2.000.
- LOPERENA ROTA, D.: «Balance de la Conferencia de Río sobre medio
ambiente y desarrollo», en Revista Vasca de Administración Pú-
blica, nº 35, 1993.

- LOZANO CUTANDA, Blanca: «Derecho Ambiental Administrativo». Edt. Dykinson. Madrid, 2003. 3.^a edición.
- MARTÍN MATEO, Ramón: «Nuevos instrumentos para la tutela ambiental». Editorial Trivium. Madrid, 1994; «Tratado de Derecho Ambiental». Vol. I, Ed. Trivium. Madridm 1995.
- MICHEL PRIEUR: «Droit de l'énvironnement, Ed. Dalloz, Paris, 2001.
- MORALO IZA, Víctor M.: «La responsabilidad ampliada del productor en el Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados: títulos competenciales». Residuosprofesional.com. marzo 2021; Comentario a la Directiva 2004/35/CEE. Régimen de Responsabilidad Ambiental». Boletín de Legislación. El Derecho. Año IX. N^o 394. Madrid, 2005.
- MORENO TRUJILLO, E.: «La Protección Jurídico-Privada del Medio Ambiente y la Responsabilidad por su deterioro». Edt J.M. Bosch Editores, S.A. Barcelona. 1991.
- ORTEU, Eduardo y CASTROVIEJO, Miguel: «La nueva Directiva sobre Responsabilidad y Daños al Medio Ambiente». Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente. N.º 42. marzo de 2005.
- «La nueva Directiva sobre Responsabilidad y Daños al Medio Ambiente». Ambienta. La Revista del Ministerio de Medio Ambiente. N.º 42. marzo de 2005.
- PECCOLO, G.: «Le Droit a l'Environnement dans le Constitution Italienne». Revue Juridique de l'Environnement, n^o 4, 1994.
- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín M.^a: «Los Espacios Naturales Protegidos en la Comunidad de Madrid» en «Comentarios a la Legislación Ambiental de la Comunidad de Madrid». Ed. Ecoiuris-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2003.
- SÁNCHEZ BARROSO, B.: El principio de precaución y su posible contribución para alcanzarlos objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. En AA.VV.: «Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2023». Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia 2019
- SANTAMARÍA PASTOR: «Principios del Derecho Administrativo». Ed. C.E. Ramón Areces. Madrid, 1991.
- SETUAIN MENDÍA, B: Crónica sobre el Curso «los Problemas Actuales del Derecho Ambiental». Revista de Administración Pública. N^o 144. Septiembre-diciembre 1997.
- TOLEDO JÁUDENES, J: «El Principio quién contamina paga y el canon de vertidos». Revista de Administración Pública. N.º 112. Enero-abril, 1987.

ZAMBONINO PULITO, M.: «La Administración y la Reparación Ambiental». Revista de Administración Pública. Nº 156. Septiembre-diciembre 2001.

https://www.arquitecturaydiseno.es/pasion-eco/que-es-servitizacion-descubre-economia-funcionalidad_7418

<https://www.pinchaaqui.es/blog/auge-servitizacion-de-producto-era-digital>

Constitución Española de 1978.

Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrado en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio Ambiente para Europa» celebrado en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha. DOCM núm. 64, de 01/04/2019, BOE núm. 110, de 08/05/2019.

Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones. DOG núm. 7464, de 12 de febrero de 2015; BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2015.

Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. BOE núm. 255, de 24/10/2007.

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. BOE núm. 171, de 19/07/2006.

Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana (DOGV Nº 9482/01.12.22, de 1 de diciembre de 2022).

Ley 7/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. BOE núm. 272, de 09/11/2017.

Ley 7/2022 de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular. BOE núm. 85, de 09/04/2022.

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica del parlamento europeo y del consejo por la que se modifica la directiva 2008/98/ce sobre los residuos. Diario Oficial de la Unión Europea L 150/109, de 14 de junio de 2018.

Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Diario Oficial de la Unión Europea L 155/1, de 12 de junio de 2019.

Directiva (UE) 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004. Diario Oficial de la Unión Europea L 143/56, de 30 de abril de 2004.

Decisión de Ejecución (UE) 2021/1752 de la Comisión, de 1 de octubre de 2021. Diario Oficial de la Unión Europea L-2021-81331, de 4 de octubre de 2021

Dictamen 319/2021 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

SSTC 141/2014, FJ 5; 29/1986, FJ 4;100/2020, de 22 de julio de 2020 (ECLI:ES:TC:2020:100);100/2020, de 22 de julio; 79/2017, de 22 de junio de 2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014.

SSTS nº 93/2019, de 5 de abril; y nº 1621/2019, de 21-11-2019 (REC. 6097/2018).

LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS
PARA DETERMINAR LA ZONA
MARÍTIMO-TERRESTRE Y LAS DUNAS
REALIZADA POR EL REAL DECRETO
668/2022, DE 1 DE AGOSTO*¹

THE MODIFICATION OF THE CRITERIA TO
DETERMINE THE MARITIME-TERRESTRIAL ZONE
AND THE DUNES CARRIED OUT BY ROYAL
DECREE 668/2022, OF AUGUST 1

Por FERRAN PONS CÀNOVAS
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8474-1505>

R E S U M E N

Este artículo tiene por objeto analizar los cambios en la regulación de los criterios para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de las dunas, producidos por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, que modifica el Reglamento General de Costas de 2014. Desaparecen los criterios esenciales introducidos por el Reglamento de 2014 y se incorporan otros que están más en

* Este trabajo se recibió en marzo de 2023 y fue aceptado en el mismo mes.

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto *Adaptation strategies to scenarios of accelerated global change impacts in the Mediterranean coastal zone*, desarrollado en la UAB y financiado por el Programa Estatal de I+D+i Orientado a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. 2019-22. PID2019-106438RB-I00.

la línea del espíritu de la Ley de Costas de 1988 y de la letra del Reglamento de Costas de 1989. La gran novedad de esta contrarreforma consiste en fundamentar los cambios en la necesidad de adaptar la costa a los impactos del cambio climático. También se abordan las correspondientes modificaciones introducidas en la revisión de los deslindes así como otras modificaciones puntuales referidas a la configuración de otros bienes de dominio público marítimo-terrestre.

Palabras clave: Zona marítimo-terrestre; dunas; determinación; cambio climático; contrarreforma.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the changes in the regulation of the criteria for the determination of the maritime-terrestrial zone and dunes, produced by Royal Decree 668/2022, of August 1, which modifies the General Coastal Regulation of 2014. The essential criteria introduced by the 2014 Regulation disappear and others are incorporated that are more in line with the spirit of the 1988 Coastal Law and the letter of the 1989 Coastal Regulation. The great novelty of this counter-reform consists in basing the changes on the need to adapt the coast to the impacts of climate change. The corresponding modifications introduced in the revision of the demarcations are also addressed, as well as other specific modifications referred to the configuration of other maritime-terrestrial public domain assets.

Keywords: Maritime-terrestrial zone; dunes; determination; climate change; counter-reform.

SUMARIO

- I. UNA CONTRARREFORMA EN UN ASPECTO ESENCIAL DE LA NORMATIVA COSTERA.
- II. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS EN LA NECESARIA ADAPTACIÓN DE LA COSTA A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO DISIMULA LA CRÍTICA A LA EXTRALIMITACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014.
- III. LA SUPRESIÓN DEL CRITERIO «CINCO POR CINCO» PREVISTO PARA FIJAR EL ALCANCE DE LAS OLAS EN LOS MAYORES TEMPORALES CONOCIDOS A EFECTOS DE DETERMINAR LA ZMT.
 - III.1. EN EL REGLAMENTO DE COSTAS DE 1989, PARA CALCULAR EL ALCANCE DE LAS OLAS EN LOS TEMPORALES SE TENÍAN EN CUENTA TODAS LAS EVIDENCIAS DE QUE SE DISPUSIERA.
 - III.2. EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 REFORMULÓ EL CONCEPTO DE «MAYORES TEMPORALES CONOCIDOS» Y LAS EVIDENCIAS SE LIMITARON A LOS REGISTROS DE LAS OLAS Y A LOS DATOS OCEANOGRÁFICOS Y METEOROLÓGICOS.
 - III.3. LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA SUPRESIÓN DEL CRITERIO DEL ALCANCE DE LAS OLAS EN CINCO OCASIONES DURANTE CINCO AÑOS.

- III.4. VUELVEN A TENERSE EN CUENTA DATOS DE TODA ÍNDOLE PARA CONSTATAR EL LÍMITE INTERIOR DE LA ZMT.
- IV. SE ELIMINA LA PRESUNCIÓN QUE LAS DUNAS ESTABILIZADAS NO ERAN NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA.
 - IV.1. EL IMPACTO DE LA DEMANIALIZACIÓN DE TODAS LAS DUNAS EFECTUADA POR LA LEY DE COSTAS DE 1988.
 - IV.2. LA LEY 2/2013 Y EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 PRETENDIERON EXCLUIR DEL DPMT A LAS DUNAS ESTABILIZADAS, CON EL FIN QUE LOS ANTIGUOS PROPIETARIOS DE LAS SUPERFICIES DUNARES Y APROVECHAMIENTOS SITUADOS EN LAS MISMAS RECUPERARAN SU TITULARIDAD.
 - IV.3. EL REAL DECRETO 668/2022 RETORNA A LA VERSIÓN DEL REGLAMENTO DE COSTAS DE 1989: SE INCLUIRÁN EN LA DELIMITACIÓN DE LA PLAYA LAS DUNAS FIJAS HASTA EL LÍMITE QUE RESULTE NECESARIO PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA.
 - IV.4. LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS DUNAS Y SU RECONOCIMIENTO A NIVEL JUDICIAL.
- V. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LA REVISIÓN DE LOS DESLINDES.
- VI. LA ADAPTACIÓN A LA STC 233/2015 DE LAS PREVISIONES DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 REFERIDAS A LOS TERRENOS NATURALMENTE INUNDABLES.
- VII. CONCLUSIONES.
- VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. UNA CONTRARREFORMA EN UN ASPECTO ESENCIAL DE LA NORMATIVA COSTERA

La fijación de las pautas que contribuyen —con mayor o menor fortuna— a determinar, desde el punto de vista jurídico, la configuración y los límites de la zona marítimo-terrestre, playas y dunas ha sido un aspecto esencial en la normativa que ha regulado estos bienes de dominio público desde mediados del siglo XIX. Tales pautas guían el trazo de la línea de deslinde, que a modo de juicio técnico-jurídico declara qué espacios litorales están sujetos a diferentes titularidades, regímenes jurídicos y niveles de protección. Y es que el carácter reglado del deslinde del dominio público marítimo-terrestre (en adelante, DPMT) implica que tendrán esta condición demanial los elementos geomorfológicos que

se ajusten a las definiciones y criterios plasmados en las correspondientes normas, de ahí su relevancia y complejidad².

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de diciembre de 2021 (Rec. 748/2018)(JUR 2022/16030)³ lo describe claramente: «como esta Sala viene recogiendo en reiteradas sentencias, “el deslinde administrativo, ya en la Ley 22/1988, de 28 de julio, ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, como antes en el R.D. de 19 de enero de 1928, o en la Ley de 7 de mayo de 1880, es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal; es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni el con el calificativo de «técnica», antes el contrario es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo, de ahí que el desacuerdo con el hecho no deba parapetarse en fuertes imputaciones retóricas o en la mera invocación de derechos dominicales, sino en una diligente actividad probatoria que evidencia la errónea actuación administrativa y así lleve cumplidamente al ánimo de la Sala el convencimiento de que la concreta porción de terreno ribereño ocupado por los recurrentes no es pertenencia demanial ni conforme a la Ley 28/69, ni conforme a la Ley 22/88, eso sin olvidar que no pudiendo discutirse a

² Sobre el deslinde de los bienes de DPMT, véase HORGUÉ BAENA, C. (1995): *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (1995): *El deslinde de costas*, Marcial Pons, Madrid; GARCÍA PÉREZ, M. (2008): «El deslinde de costas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, pp. 391-421 y PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2013): «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.), La Ley/El Consultor, Madrid, pp. 225-388.

³ ECLI:ES:AN:2021:5378

propósito de dichos actos cuestiones de índole dominical lo propio será, aparte del aspecto jurídico técnico antes expuesto, enjuiciar la bondad del procedimiento seguido por la Administración”» (FD Tercero).

Tan es así que pueden reconocerse claramente reglas o pautas singulares que, a lo largo del tiempo, han tenido su protagonismo al haber servido de referencia a la administración responsable para efectuar la delimitación de los espacios litorales públicos y privados y a los tribunales y a los distintos operadores técnicos y jurídicos para analizar su correcta aplicación, como las relativas al «espacio en donde sean sensibles las mareas», al «alcance de las mayores olas en los temporales ordinarios», al «alcance de las olas en los mayores temporales conocidos», a la «línea de pleamar máxima viva equinoccial», o al «alcance de las olas al menos en cinco ocasiones en un período de cinco años», en lo que respecta a la zona marítimo-terrestre. O en el caso de las playas y dunas, el recurso a su identificación bien como «arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa», bien como «zonas de depósito de materiales sueltos, con o sin vegetación, móviles o en desplazamiento», o a que «sean o no necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa». De ahí también la trascendencia de los conocimientos de la geografía, de la geología, de la oceanografía e incluso de la botánica en la elaboración y en el control judicial de los deslindes.

En esta tesitura, el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, ha modificado los criterios técnicos para la determinación de la zona marítimo-terrestre y de las dunas establecidos en los artículos 3.4 y 4 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. Estos preceptos habían introducido, a su vez, cambios respecto de los criterios plasmados en el Reglamento

de desarrollo de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, con el fin de adaptarlos al objetivo velado de la reforma de la Ley de Costas llevada a cabo por medio de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que era el de reducir el alcance de la zona marítimo-terrestre y de las dunas con un efecto muy claro, reflejado en la disposición adicional quinta de la misma Ley 2/2013, en combinación con su disposición adicional segunda: reintegrar en el dominio a las personas que en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988 eran propietarias de terrenos que pasaron a formar parte del DPMT por aplicación de la misma, una vez se procediera a la preceptiva revisión de los correspondientes deslindes.

Aunque desde la aprobación de la reforma costera han sido pocos los supuestos de revisión *ad hoc* de los deslindes con la exclusiva finalidad de adaptarlos a los criterios referidos⁴, los deslindes que estaban en tramitación sí tenían que adaptarse a los mismos. Como expondremos en su momento, se han dictado sentencias por parte de la Audiencia Nacional que anulan deslindes precisamente por el hecho de su falta de adaptación a tales criterios.

El Real Decreto 668/2022 también suprime del artículo 27.1 del Reglamento General de Costas de 2014 la revisión obligatoria de los deslindes de la zona marítimo-terrestre, desplazando su límite interior hacia el mar, si se demostraba que un temporal con período de retorno de cincuenta años no había alcanzado dicho límite, y se mejora la redacción del supuesto de revisión por la existencia de bienes de DPMT tierra adentro del deslinde aprobado. Y junto a otras novedades puntuales, se modifica la redacción del artículo

⁴ Así se desprende de la información contenida en la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto de modificación del Reglamento General de Costas de 2014, citada por el Consejo de Estado en su Dictamen 769/2022, de 21 de julio.

6.2 y de la disposición transitoria quinta, con el fin de adaptarla a la STC 233/2015, de 5 de noviembre, y se matiza el alcance de la disposición adicional quinta del Reglamento, referida a la identificación entre la línea exterior de los paseos marítimos y la línea interior de la ribera del mar.

El Real Decreto 668/2022 actúa, en fin, de contrapunto a aspectos clave de la reforma de la normativa costera de 2013 y 2014, a modo de contrarreforma, pero sin necesidad de modificar nuevamente la Ley de Costas. Desaparecen los criterios esenciales introducidos por el Reglamento de 2014 y se incluyen otros que están más en la línea del espíritu de la Ley de 1988 y de la letra del Reglamento de Costas de 1989. La gran novedad de esta variación pendular consiste en que los cambios se fundamentan en la necesidad de progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar la adaptación de la costa a los impactos del cambio climático. Veamos primeramente esta última cuestión, antes de analizar los cambios producidos.

II. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS EN LA NECESARIA ADAPTACIÓN DE LA COSTA A LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO DISIMULA LA CRÍTICA A LA EXTRALIMITACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, ha incluido en su Título V, referido a las medidas de adaptación al cambio climático, el artículo 20, denominado «Consideración del cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo-terrestre»⁵. El apartado segundo de este artículo establece que

⁵ La Xunta de Galicia interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación con los apartados tercero y cuarto del artículo 20 (referidos a

la planificación y gestión de la costa deberán adecuarse a las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, elaborada en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, «y perseguirá los siguientes objetivos: a) Incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática. b) Integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española».

Sin perjuicio que la redacción de este precepto era mejorable⁶, del mismo se desprende el *deber* que la planificación

la gestión de los títulos de ocupación del DPMT y al cómputo de sus plazos de duración, respectivamente) y la disposición derogatoria única de la Ley 7/2021, por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). La STC 90/2022, de 30 de junio, desestimó el recurso, al entender que los preceptos y disposición impugnados no resultan contrarios a dicho principio, ya que su sentido es claro y su aplicabilidad puede determinarse acudiendo a los métodos de interpretación aceptados en Derecho (FJ Tercero).

⁶ Obsérvese que, de su literalidad, resulta que la *planificación y gestión de la costa perseguirá integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española*, lo que constituye una tautología. Creemos que su origen se encuentra en una mala extrapolación de la apreciación contenida en el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica de 14 de enero de 2019 (pp. 8-10), respecto que a la normativa que debía tenerse en cuenta para resolver las solicitudes de prórroga de las concesiones de DPMT debía añadirse el contenido de la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático, siempre y cuando se recogieran en el mismo (contenido) «criterios precisos en la materia a que se refiere el apartado primero.2 de dicha resolución [se refiere a la Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de 24 de julio de 2017, aprobatoria de la Estrategia]: [La Estrategia tiene por objeto] “incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática, así como integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española”». Como puede comprobarse, los objetivos de la Estrategia también han pasado a ser los objetivos de la planificación y gestión de la costa.

y gestión de la costa se orienten a incrementar la resiliencia de la costa española a los impactos del cambio climático⁷. El Real Decreto 668/2022 ha sido especialmente consciente de este compromiso, puesto que los cambios que efectúa, no solamente en la cuestión que nos ocupa, sino en otros aspectos relevantes, como los de la prórroga extraordinaria de las concesiones, la limitación a una sola planta y sin sótano de los establecimientos expendedores de comidas y bebidas y la aplicación de las determinaciones sobre la ocupación de las playas exista o no planeamiento de ordenación, se fundamentan en dicho objetivo prioritario. Justo al principio de su preámbulo encontramos la siguiente declaración general, que transcribimos en su totalidad por su oportunidad y acierto y por constituir la primera norma en la que encontramos una afirmación de tales características⁸:

⁷ Sobre las implicaciones entre la normativa costera y la adaptación a los impactos del cambio climático, véase ARROYO YANES, L. M. (2015): «El tratamiento del cambio climático en la legislación de costas», en *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, RODRÍGUEZ VIDAL, J. y NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Eds.), Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, pp. 227-255; ARROYO YANES, L. M. (2016): «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en *Estudios jurídicos sobre el litoral*, NÚÑEZ LOZANO, M.C. (Dir.), Tirant lo blanch, Valencia, pp. 409-450; PONS CÀNOVAS, F. (2018): «Análisis sobre la contribución de la determinación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre a la capacidad de adaptación de la costa a los impactos del cambio climático», en *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. II, Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (Dir.), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, pp. 461-497 y PONS CÀNOVAS, F. (2019): «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 329, pp. 125-182.

⁸ Esta declaración no se encontraba en la versión del preámbulo del proyecto de Real Decreto de modificación del Reglamento General de Costas que se sometió a información pública entre diciembre de 2021 y enero de 2022. La redacción del preámbulo se mejoró y amplió tras el informe emitido por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa de la Administración General del Estado el 29 de junio de 2022.

«El dominio público marítimo-terrestre y, en particular, la ribera del mar, es especialmente sensible a la subida del nivel medio del mar vinculada al cambio climático. La exposición de la población y de los bienes a riesgos costeros se incrementa cada vez más y se prevé que esa tendencia continúe. La franja costera, sometida a una extraordinaria presión humana y poseedora de importantes valores ambientales y paisajísticos, necesita protección. Representa para España un espacio de enorme valor y relevancia estratégica debido a sus esenciales funciones ambientales y de protección y control de la dinámica marina. El calentamiento global ya es un hecho. En este siglo, el nivel medio del mar ascenderá más de medio metro y, de acuerdo con el conocimiento actual, se modificarán las pautas dinámicas de la presencia de borrascas, su frecuencia, intensidad y duración. Los efectos del cambio climático que se proyectan sobre la costa en nuestro país, de acuerdo con los escenarios climáticos futuros, producirán, entre otros cambios, un progresivo calentamiento del agua y una creciente subida del nivel del mar a medida que avance el siglo XXI.

El cambio climático está provocando una disminución del periodo de retorno de eventos extremos. Los eventos con periodos de retorno de 100 años pasarán en el 2100 a tener un periodo de retorno de 1 año. De hecho, apunta el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), en su informe de 2019 sobre océanos y criosfera: «Debido al aumento proyectado del nivel medio del mar a escala

En su Dictamen 769/2022, de 21 de julio, sobre el proyecto de Real Decreto, el Consejo de Estado afirmó que la incorporación en el preámbulo de una referencia a los principales cambios y a las razones que los justifican «resultaba necesario, dado que la norma va a tener un impacto muy relevante en aspectos como la delimitación del dominio público marítimo terrestre, la duración de las concesiones y sus prórrogas y los usos permitidos».

mundial, se prevé que los niveles del mar locales que históricamente se registraron una vez por siglo (fenómenos centenarios históricos) *se transformarán en fenómenos, al menos, anuales en la mayoría de los lugares durante el siglo XXI*. La altura de un fenómeno centenario histórico varía mucho y, según el nivel de exposición, ya puede provocar impactos graves. Es posible que los impactos sigan aumentando con una frecuencia mayor de dichos fenómenos». Además, este Panel señala que los sistemas costeros experimentarán un aumento de los impactos adversos debidos a la inundación, tanto progresiva, como debida a eventos extremos, y a la erosión por subida del nivel del mar⁹».

Por todo ello, «se hace prioritario progresar en la integración de las medidas que permitan anticipar su adaptación desde la planificación y la gestión costera, necesarias para minimizar dichos impactos. Ese ha de ser el objetivo a perseguir por las normas que contengan el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre». Y justo a continuación se indica que «[l]a modificación de los artículos 3, 4, 27, 68, 69 y 74 obedecen a la necesidad de abordar la situación descrita anteriormente».

Como veremos con más detenimiento en los apartados siguientes, los criterios técnicos introducidos en el Reglamento General de Costas de 2014 (en adelante, RGC de

⁹ Las proyecciones sobre tales impactos se reafirman y desarrollan en el Sexto Informe de Evaluación (AR6) del IPCC: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, pp. 1309-1314. (pág. 28 del *Resumen para responsables de políticas*). Y *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, pp. 379-395.

2014) para determinar la zona marítimo-terrestre y las dunas no tenían en cuenta los impactos adversos previstos debidos a la inundación y a la erosión por la subida del nivel del mar. El criterio del «cinco por cinco» (cinco ocasiones en cinco años) previsto para fijar el límite del alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, comportaba que dicho límite correspondía al menor alcance, puesto que era el mínimo común a las cinco ocasiones. Quedaban fuera, pues, los límites superiores alcanzados por las olas en los otros cuatro episodios, aunque hubieran sido eventos extremos y anuales. En cuanto a los sistemas dunares, la presunción que las dunas estabilizadas no eran necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa casaba mal con las perspectivas de erosión —tanto futura como presente— de muchas playas y dunas móviles y la consiguiente misión de las dunas fijas de servir de reservorio de arena a los sistemas amenazados.

Pues bien. El Real Decreto 668/2022 incide correctamente sobre estos dos problemas. En su preámbulo se indica que la zona marítimo-terrestre es la zona más vulnerable a los efectos del cambio climático, por lo que éstos deben considerarse en el sistema para su determinación. Puesto que los fenómenos costeros adversos podrán ocurrir cada año a finales de siglo, *«no parece razonable esperar a constatar 5 alcances en un periodo de 5 años, menos aun teniendo la certeza de que la situación empeorará»*. Y se suprime la distinción entre distintos tipos de duna, puesto que *«[l]a amenaza para la segunda mitad de este siglo es tan grave que todas las dunas pueden ser necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa¹⁰, a excepción únicamente de las que hubieran quedado aisladas “tierra dentro o colgadas sobre una costa rocosa”»*.

¹⁰ Todas las cursivas son del autor.

La modificación de los artículos 68.1 b), 69.2 y 74 RGC de 2014 también responde a la misma motivación. Los dos primeros especifican que los establecimientos expendedores de comidas y bebidas situados en los tramos naturales y urbanos de las playas, respectivamente, deben ser de una sola planta y sin sótano, «para minimizar el impacto sobre un sistema dinámico y frágil, así como para no comprometer la resiliencia de los bienes de dominio público frente al cambio climático y la erosión¹¹». Lo mismo se dice respecto a la eliminación, en el artículo 74, de la locución «en defecto de planeamiento», «puesto que las normas generales para la ocupación de las playas son aplicables exista o no planeamiento». En fin, «[l]as dunas forman parte de la playa, son necesarias para su defensa y representan una reserva de arena para su regeneración natural. Además, son elementos del paisaje de enorme valor ecológico y poseen una importante riqueza de fauna y flora. Si los cordones dunares son ocupados, dejan de formar parte del sistema costero y la playa pierde una de sus fuentes de alimentación natural. Por otra parte, frente a eventos extremos, si la playa se ha ocupado, se elimina su capacidad de absorción de la energía del oleaje, dificultando su recuperación una vez superado el evento».

El preámbulo concluye con esta destacable afirmación: «Las modificaciones citadas *se ajustan* a la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, y regulan de modo más eficaz espacios que son imprescindibles para la protección de la interfaz tierra-mar, en constante evolución. Estos cambios *son acordes a la finalidad regulatoria de esta norma*, por lo

¹¹ Los artículos 68.1 b) y 69.2 no se pronuncian sobre la eficacia de la limitación a una sola planta y sin sótano de los referidos establecimientos. Entendemos que será de aplicación a los nuevos títulos y a las prórrogas de los existentes que se otorguen a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 668/2022.

que a ellos se refiere, a saber, que el catálogo de bienes incluidos en el concepto de dominio público marítimo-terrestre estatal, *sin desbordar la ley*, incluya todos los espacios que merecen tal catalogación en coherencia con el hecho de constituir probablemente el sustrato físico más amenazado por los efectos del cambio climático de todo el territorio nacional». Nos encontramos ante un reproche, aunque sutil, al papel del Reglamento General de Costas de 2014 respecto a la regulación de la configuración de la zona marítimo-terrestre y dunas. Si juntamos las palabras en cursiva, vemos que resulta una frase con pleno significado: las modificaciones [citadas] se ajustan a la Ley de Costas, son acordes a su finalidad regulatoria (espíritu de la Ley), sin desbordarla. ¿Podría interpretarse, *a contrario sensu*, que los aspectos modificados no se ajustaban a la Ley de Costas, no resultaban acordes con su finalidad regulatoria, desbordándola, de ahí la exigencia de revertir la situación?

A nuestro entender, el RGC de 2014 llevó hasta sus límites la garantía institucional del dominio público marítimo-terrestre, prevista en el artículo 132.2 de la Constitución. Es verdad que, en su Dictamen 705/2014 sobre el proyecto de Real Decreto, el Consejo de Estado no consideró que se produjera una extralimitación de la potestad reglamentaria. En relación concretamente a los criterios técnicos incorporados para determinar el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos y qué dunas debían considerarse que eran necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa (apartados V.5 y VI.2), a juicio del órgano consultivo se realizó un ejercicio razonable y no arbitrario que se ajustó a las exigencias de la Ley. No obstante, paralelamente, apuntó que el criterio del «cinco por cinco», aplicado en determinadas zonas de España, podía llegar a ser ilegal, y que podían plantearse problemas derivados de la exclusión demanial de las dunas estabilizadas, por lo que instó al Gobierno a introducir sendas cláusulas de admisión

de supuestos excepcionales cuando lo exigiera la evidencia científica.

En cualquier caso, la costa no es una realidad inmutable. Está sometida a procesos de invasión del mar o de las arenas, de inundación, de erosión, de regresión o de acreción, por lo que su determinación jurídica debe ser acorde con esta perspectiva dinámica, que se verá más acelerada por los impactos del cambio climático.

III. LA SUPRESIÓN DEL CRITERIO «CINCO POR CINCO» PREVISTO PARA FIJAR EL ALCANCE DE LAS OLAS EN LOS MAYORES TEMPORALES CONOCIDOS A EFECTOS DE DETERMINAR LA ZMT

III.1. EN EL REGLAMENTO DE COSTAS DE 1989, PARA CALCULAR EL ALCANCE DE LAS OLAS EN LOS TEMPORALES SE TENÍAN EN CUENTA TODAS LAS EVIDENCIAS DE QUE SE DISPUSIERA

La zona marítimo-terrestre (en adelante, ZMT) es el espacio, generalmente rocoso, que es bañado periódicamente por el mar, ya sea por efecto de las mareas o de las olas. A nivel normativo, la clave ha sido determinar su límite interior. Desde la Ley de Aguas de 1866 hasta la Ley de Costas de 1969, dicho límite correspondía al espacio hasta donde llegaran las mareas más altas y, donde éstas no fueran sensibles, las olas en los temporales, variando únicamente la referencia o no al carácter ordinario de los temporales (presente en las Leyes Aguas de 1866 y de Costas de 1969) y a que se tratara o no de las mayores olas (presente en las Leyes de Puertos de 1880 y de 1928 y de Costas de 1969)¹².

¹² Sobre los precedentes históricos de la determinación normativa del DPMT, véase MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, pp. 20-31; CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen ju-*

El artículo 132.2 de la Constitución estableció que son bienes de dominio público marítimo-terrestre 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, sin que se plasmara la definición de tales bienes ni sus límites.

En desarrollo de este precepto constitucional, la Ley de Costas de 1988 configuró en su artículo 3.1 a) la ZMT como espacio integrado en la ribera del mar y de las rías, incluyó en la misma los terrenos inundados o inundables por la acción del mar, y fijó su límite interior en el punto donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos (en lugar de ordinarios, y mayores temporales en lugar de mayores olas, de las normas precedentes): «a) La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas. Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar».

En las letras a) y b) del artículo 4 del Reglamento de Costas de 1989 se incorporaron dos pautas que se tendrían en cuenta a los efectos de determinar la ZMT: para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos se utilizarían las referencias comprobadas de que se dispusiera [a)], y las variaciones del nivel del mar

rídico de las costas españolas, Aranzadi, Pamplona, pp. 69-75 y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. D. P. (1999): *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid, pp. 29-51.

debidas a las mareas incluirían los efectos superpuestos de las astronómicas y de las meteorológicas, sin que se tuviera en cuenta las ondas de mayor período de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial [b)]. Hay que destacar que la primera de tales indicaciones permitía atender tanto las referencias documentadas sobre los mayores temporales ocurridos y el alcance del oleaje (a través de registros, fotografías, vuelos aéreos, informes de daños, informaciones periodísticas, etc.) como los resultados de todo tipo de estudios y datos de carácter topográfico, cartográfico, botánico, geográfico o geomorfológico obtenidos en los trabajos de campo, de gabinete y de laboratorio: presencia o ausencia de vegetación halófila (capaz de soportar la salinidad) en la superficie rocosa, alteración salina de la roca (a través del análisis de su conductividad, porcentaje de sales y concentración de cloruros), presencia de material transportado por el agua de mar (desechos de moluscos, restos de algas), erosión mecánica de la roca, etc.

Fuera o no por esta variedad de referencias o pruebas susceptibles de ser utilizadas, en la práctica se aprobaron infinidad de deslindes que desplazaron hacia tierra adentro el límite interior de la ZMT, por lo que los terrenos privados comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación se transformaban en bienes de dominio público, pasando sus antiguos propietarios a ser titulares de un derecho de aprovechamiento y ocupación por treinta años prorrogables por otros treinta (la llamada concesión compensatoria), de acuerdo con el apartado cuarto de la disposición transitoria primera de la Ley. Paralelamente, desde el nuevo límite interior de la ribera del mar se computaba la extensión de las servidumbres de tránsito y de protección y de la zona de influencia que gravan los terrenos de titularidad privada litorales.

La mayoría de los deslindes impugnados por sus afectados han recibido el beneplácito judicial, en base a un plan-

teamiento favorable a la necesidad de proteger los bienes de DPMT, el medio ambiente y los recursos naturales. Desde una perspectiva general, la SAN de 11 de mayo de 2001 (Rec. 526/1999)(JUR 2001/293462)¹³ declaró al respecto que «[s]e trata, en definitiva, de que los recursos naturales mediante su inclusión en el dominio público marítimo terrestre estén dotados de una especial y reforzada protección jurídico-positiva. En este sentido, el tratamiento jurídico del dominio público marítimo terrestre participa, en la actualidad y tras la Ley 22/1988, además de su tradicional valor estratégico y de recreo, de la consideración de ser también una técnica de protección medioambiental, mediante la configuración de un catálogo de medidas y técnicas tendentes a proteger el dominio público marítimo-terrestre y por ello el medio ambiente y los recursos naturales» (FD Quinto)¹⁴.

¹³ ECLI:ES:AN:2001:2938

¹⁴ Continúan siendo mayoría las sentencias confirmatorias de los deslindes, tanto de ZMT como de playas o dunas. P.e. Sentencias de la Audiencia Nacional de 9 de marzo de 2018 (Rec. 442/2016)(RJCA 2018/401), de 3 de mayo 2018 (Rec. 601/2016)(JUR 2019/48087), de 14 de noviembre de 2018 (Rec. 40/2016)(JUR 2019/63184), de 9 de julio de 2019 (Rec. 297/2017)(JUR 2019/272660), de 25 de septiembre de 2019 (Rec. 442/2017)(JUR 2019/282533), de 15 de octubre de 2019 (Rec. 527/2017)(JUR 2019/313108), de 29 de junio de 2020 (Rec. 569/2017)(JUR 2020/226135), de 13 de noviembre de 2020 (Rec. 553/2018)(JUR 2021/4228), de 22 de enero de 2021 (Rec. 712/2019)(RJCA 2021/137), de 16 de julio de 2021 (Rec. 519/2018)(JUR 2021/240078), de 17 de septiembre de 2021 (Rec. 669/2018)(JUR 2021/303700), de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 1089/2019)(JUR 2021/371013), de 23 de diciembre de 2021 (Rec. 748/2018)(JUR 2022/16030), de 28 de diciembre de 2021 (Rec. 1493/2019)(JUR 2022/31269), de 27 de enero de 2022 (Rec. 1192/2018)(JUR 2022/61465), de 24 de febrero de 2022 (Rec. 1394/2020)(JUR 2022/98198) o de 12 de abril de 2022 (Rec. 40/2020)(JUR 2022/158560). Las Sentencias que anulan deslindes, total o parcialmente, son las siguientes: SSAN de 23 de marzo de 2018 (Rec. 952/2016)(JUR 2018/102083), de 30 de abril de 2018 (Rec. 64/2017)(JUR 2018/145254), de 17 de mayo de 2018 (Rec. 954/2016)(JUR 2018/173030), de 23 de noviembre de 2018 (Rec. 250/2017)(JUR 2019/6002), de 6 de marzo de 2020 (Rec. 192/2018)(JUR 2020/100197), de 14 de julio de 2020 (Rec. 246/2018)(JUR 2020/241166) o de 22 de septiembre de 2020 (Rec. 764/2019)(JUR 2020/295015).

III.2. EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 REFORMULÓ EL CONCEPTO DE «MAYORES TEMPORALES CONOCIDOS» Y LAS EVIDENCIAS SE LIMITARON A LOS REGISTROS DE LAS OLAS Y A LOS DATOS OCEANOGRÁFICOS Y METEOROLÓGICOS

La Ley 2/2013 y el RGC de 2014 actuaron como reactivo a esta interpretación amplia de la ZMT. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Costas, en la redacción vigente dada por la Ley 2/2013, el límite interior de la ZMT continúa siendo aquel «hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos», pero se añadió a continuación el inciso «de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente». Por su parte, el RGC de 2014 no se conformó con introducir, respecto al Reglamento de Costas de 1989, criterios que ayudaran a determinar con mayor precisión el alcance de las olas, sino que reinterpreto el concepto de «mayores temporales conocidos», con el fin de impedir que fueran considerados como de dominio público terrenos por la sola circunstancia de ser alcanzados por las olas alguna vez de forma ocasional cada quince o veinte años. Así, la letra a) de su artículo 4 estableció que «[p]ara fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje. Dicho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un período de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio. Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas con boyas o satélites o calculadas a través de datos oceanográficos o meteorológicos». La letra b) del mismo artículo 4 no sufrió ninguna alteración respecto a la de su antecesor¹⁵.

¹⁵ Para una visión más amplia de los cambios efectuados por estas dos disposiciones en la determinación de la ZMT y de las dunas, véase, entre otros estudios, MARTÍNEZ CORDERO, J. R. (2013): «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Cos-

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2013 presuponía que a través de los criterios técnicos que se establecieran vía reglamentaria se añadiría «mayor certeza, seguridad y uniformidad en los deslindes» (aptdo. III, párrafo 4º). Se trataba, supuestamente, de introducir en la norma reglamentaria la pauta más empleada a nivel práctico en la elaboración de los deslindes de ZMT, con el fin de que fuera de aplicación generalizada y uniforme. Así, en uno de los informes adicionales que se remitieron al Consejo de Estado a finales de julio de 2014 con el fin de que tuviera más elementos de juicio a efectos de emitir su dictamen sobre el proyecto de real decreto aprobatorio del reglamento general de costas, el Ministerio de Medio Ambiente explicitó que el criterio del «cinco por cinco» había sido el más utilizado en la mayoría de los deslindes llevados a cabo desde 1988 y no perseguía la reducción de la ZMT, datos que dio por buenos el Consejo de Estado.

El alto órgano consultivo consideró que se trataba de «un ejercicio razonable de la potestad reglamentaria que se ajusta a las exigencias de la Ley», pero al mismo tiempo apuntó que debía matizarse el criterio expuesto con una cláusula de admisión de supuestos excepcionales mediante presunciones dialécticas *iuris tantum*, de exigencia de carga de la prueba científica, con la finalidad de que pudieran reflejarse en los deslindes los efectos de los fenómenos que

tas», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, cit. pp. 173-224; MARTÍNEZ CORDERO, J. R. (2014): «Clasificación y definiciones», en *El nuevo derecho de costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.) La Ley/El Consultor/Bosch, Barcelona, pp. 47-93; MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): «Definición legal de la ribera del mar: las novedades del Reglamento de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 17-44 y PONS CÀNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas. ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 105-170.

se presentaran en zonas de España en ciclos menores a 50 años con una secuencia de hasta 5, 10 o 15 veces, en los que el criterio cinco por cinco sería inapropiado «y puede que ilegal». De ahí la inclusión en la transcrita letra a) del artículo 4 del inciso «salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio».

En el escueto preámbulo del Real Decreto 876/2014 se apuntó precisamente que los criterios técnicos para la determinación del DPMT están «basados en un amplio debate técnico y en la experiencia acumulada en la realización de los deslindes». Como veremos en el apartado siguiente, la existencia de varias sentencias que han anulado deslindes de ZMT por no ajustarse al criterio del «cinco por cinco» pone en duda que éste fuera el criterio mayormente seguido. Pero además, resulta que la utilización de todas las referencias comprobadas de que se dispusiera para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, que como hemos visto permitía el artículo 4 del Reglamento de 1989, y que sí era la metodología generalizada en los trabajos de deslinde, fue substituida en una lógica interna por la utilización de «las máximas olas *registradas* con boyas o satélites o *calculadas* a través de datos oceanográficos o meteorológicos», a efectos de *calcular* el alcance de los temporales. Es decir, si la atención debía ponerse en precisar un número mínimo de ocasiones en que el oleaje había alcanzado determinados puntos en varios períodos anuales, cobraban especial protagonismo los instrumentos de observación lo más exactos y objetivos posibles, tales como boyas, mareógrafos, radares, estaciones meteorológicas, satélites o sistemas de videometría¹⁶.

¹⁶ Para una visión específica del funcionamiento práctico de tales elementos, véase GAZTELUMENDI, S. *et al.* (2022): «La red océano-meteorológica del País Vasco como soporte a actividades operativas de Euskalmet», en *Revista de Investigación Marina*, 28 (2), pp. 28-31.

III.3. LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA SUPRESIÓN DEL CRITERIO DEL ALCANCE DE LAS OLAS EN CINCO OCASIONES DURANTE CINCO AÑOS

El Real Decreto 668/2022 da la siguiente redacción a la letra a) del artículo 4 RGC de 2014: «Para fijar el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos, se considerarán las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas y el oleaje desde que existan registros de boyas o satélites, o datos oceanográficos o meteorológicos. Para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas registradas o calculadas con esos datos». Respecto a la versión original del RGC de 2014, se elimina el criterio controvertido «[d]icho límite será el alcanzado al menos en 5 ocasiones en un período de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio». Y de la última frase se eliminan las referencias expresas a las boyas, satélites y a los datos oceanográficos o meteorológicos, puesto que ya se incluyen en el primer enunciado, que pretende acotar desde un planteamiento retrospectivo la constatación de las variaciones del nivel del mar, situándose en la existencia de tales registros o datos.

Y en cuanto a la consideración de las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas a que se refiere la letra b) del mismo artículo 4, se suprime el término «superpuestos», de forma que los efectos de las mareas astronómicas y meteorológicas a sopesar sean tanto aquellos como los apreciados aisladamente en cada tipología: b) «Las variaciones del nivel del mar debidas a las mareas incluirán los efectos de las astronómicas y de las meteorológicas. No se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial».

Consideramos que la eliminación del criterio «cinco por cinco» es satisfactoria, y resultaba necesaria por las siguientes razones:

a) *Este criterio no era fruto de una experiencia acumulada*

A la hora de realizar los trabajos justificativos de los deslindes de ZMT, el criterio del «cinco por cinco» no era el que se aplicaba de manera reiterada y generalizada antes de la aprobación del RGC 2014. De hecho, a partir de 2018 se dictan varias sentencias que anulan los deslindes aprobados por no haber tenido en cuenta este criterio en los casos enjuiciados: SSAN de 23 de marzo de 2018, de 17 de mayo de 2018, de 23 de noviembre de 2018, de 6 de marzo de 2020, de 14 de julio de 2020 y de 22 de septiembre de 2020, todas ellas de la sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

A título de muestra, la SAN de 23 de marzo de 2018 (Rec. 952/2016)(JUR 2018/102083)¹⁷ anuló el deslinde del tramo de costa de unos 7.735 metros de longitud, comprendido entre el puerto (excluido) y la cala de Fora, en el término municipal de Jávea (Alicante), aprobado por Orden de 27 de abril de 2016, por no ser conforme a derecho en el tramo correspondiente a la poligonal y a la ribera del mar comprendida entre los vértices M-1 a M-9, puesto que «los criterios contenidos en el citado art. 4 no se han tenido en cuenta» (FD Quinto).

b) *Comportaba reducir la amplitud de la ZMT en comparación con la previsión genérica del alcance de las olas en los mayores temporales conocidos*

Si en lugar de tener en cuenta el alcance máximo del

¹⁷ ECLI:ES:AN:2018:1026

oleaje en los mayores temporales conocidos se pasaba a determinar el alcance en al menos cinco ocasiones, el límite pasaba a ser el punto de menor alcance, por ser común a todas las ocasiones, por lo que el límite de la ZMT podía trasladarse hacia el mar. Tres sentencias son ilustrativas de este planteamiento. En primer lugar, la SAN de 17 de mayo de 2018 (Rec. 954/2016)(JUR 2018/173030)¹⁸, referida a la OM de 19 de septiembre de 2016 aprobatoria del deslinde del DMPT de la costa de Lluçmajor (Mallorca), y más concretamente en relación al tramo comprendido entre los vértices 1071 y 1074. La actora alegó que el deslinde se fundamentaba exclusivamente en un estudio de remonte de las olas en dicho tramo que obraba en el expediente y que solo habría tomado en consideración el alcance de la *mayor ola registrada entre los años 2012 a 2016*, que es la que tuvo lugar el 25 de diciembre de 2013 a las 10 horas (4,27 metros de altura, adentrándose hasta los 44,3 metros en superficie horizontal), lo que contravenía el criterio del artículo 4.a) del RGC. Siguiendo este argumento, la Sala anuló el deslinde practicado «a la vista del error de partida en que incurre, *al tomar en consideración para calcular el remonte de las olas, la mayor ola detectada en cinco años, en lugar de la alcanzada al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años*, conforme a los criterios del artículo 4.a) del Reglamento General de Costas, que han sido obviados por el citado estudio en que se sustenta el deslinde en dicho tramo» (FD Segundo).

La Sala apunta que a la vista del muestreo de datos que se recogen en uno de los documentos, «resulta que la única ola que alcanzó la altura de 4,27 metros, fue la de 25 de diciembre de 2013, siendo las otras cuatro olas correspondientes a los años 2012, 2014, 2015 y 2016 de una altura inferior que llega a 2,64 metros en la ola de 15 de diciem-

¹⁸ ECLI:ES:AN:2018:2349

bre de 2012». Esta altura de 2,64 metros «*es de la que se debió haber partido*¹⁹». El Tribunal llega a esta conclusión puesto que es la altura mínima común que se alcanzó en cinco ocasiones en los cinco años referidos (2012 a 2016).

Por razón semejante, la SAN de 14 de julio de 2020 (Rec. 246/2018)(JUR 2020/241166)²⁰ estimó parcialmente el recurso frente a la OM de 5 de febrero de 2018, aprobatoria del deslinde del tramo de costa de unos 17.983 metros de longitud, correspondiente al término municipal de Sant Lluís (Menorca), anulando la delimitación llevada a cabo entre los vértices 346 y 347. En el deslinde se había realizado el cálculo del remonte de ola tomando como referencia la quinta mayor ola registrada en un periodo de 5 años consecutivos (2011-2015), que llegaba a la altura de 7,07 metros en la zona de los vértices controvertidos. Según la Sentencia, este cálculo no se ajusta al criterio referido, ya que únicamente se toma en consideración uno de los episodios de dicho alcance del oleaje en los últimos 5 años, concretamente el producido a las 18:00 horas del día 9 de diciembre de 2014, «a pesar de que la norma reglamentaria exige dicho episodio de alcance de oleaje, como mínimo, en 5 ocasiones en los últimos 5 años, y que además se refiere a un tramo de deslinde que no es el impugnado en este pleito. Se observa, por tanto, el error de partida en que incurre la Administración, al tomar en consideración para calcular el remonte de las olas, *la mayor ola detectada en cinco años, en lugar de la alcanzada al menos en 5 ocasiones en un periodo de 5 años*²¹, conforme a los criterios del repetido artículo 4.a) RGC» (FD Quinto). Y por idéntica argumentación, la SAN de 22 de septiembre de 2020 (Rec. 764/2019)(JUR 2020/295015)²²

¹⁹ Las cursivas son del autor.

²⁰ ECLI:ES:AN:2020:1772

²¹ Las cursivas son del autor.

²² ECLI:ES:AN:2020:2366

anuló la delimitación de la ZMT comprendida entre los vértices M-162 a M-164 aprobada por la misma OM de 5 de febrero de 2018, añadiendo esta conclusión: «En definitiva, frente a lo sostenido en la contestación, los estudios del oleaje no siguen los criterios establecidos en el tan citado artículo 4.a) del RGC» (FD Cuarto).

c) *Era una previsión que se extralimitaba respecto a la regulación legal*

El RGC de 2014 debería haberse limitado a fijar criterios o pautas de carácter metodológico que contribuyeran a determinar hasta donde han alcanzado las olas en los mayores temporales conocidos. En cambio, acotó implícitamente cuáles de los temporales se tomaban como referencia, que no tenían porqué coincidir con los mayores conocidos de carácter ordinario —exceptuando los de carácter no secuencial o sísmico—, puesto que el límite común mínimo alcanzado en al menos cinco ocasiones no se correspondía, probablemente, con el mayor temporal. Una acotación de las características del «cinco por cinco» sólo habría sido válida en caso de que el artículo 3.1 a) de la Ley de Costas hubiera remitido al reglamento la concreción de los temporales que deberían tomarse como referencia a efectos de determinar el alcance de sus olas, pero difícilmente parecía compatible con la previsión legal relativa a que el alcance de las olas se predica de los mayores temporales conocidos. Ya hemos visto como la SAN de 17 de mayo de 2018 descartaba «la mayor ola registrada entre los años 2012 a 2016», e incluso la SAN de 14 de julio de 2020 descartaba no ya la primera o segunda mayor ola registrada entre 2011 y 2015, sino incluso la «quinta mayor ola». Por ello, a nuestro entender, el artículo 4 a) RGC de 2014 se extralimitó respecto a su base legal, siendo contrario al artículo 132.2 de la Constitución, que remite a la Ley la determinación de la ZMT.

d) *El período de retorno se ceñía a un plazo demasiado corto*

El período de retorno, fijado en 5 años, era muy reducido, quedando fuera los episodios excepcionales, que se repiten en períodos más extensos (entre 15 y 20 años). No hay duda que los fenómenos extremos pueden llegar a ser cada vez más frecuentes debido a los efectos del cambio climático, pero no tenía sentido circunscribir los temporales de referencia a un período tan corto.

e) *No aportaba mayor certeza, seguridad y uniformidad*

No se especificaba si los cinco años debían ser o no consecutivos ni tampoco su antigüedad, por lo que no era indispensable que el lustro fuera inmediatamente anterior al momento de la revisión del deslinde. Y con la cláusula de excepcionalidad se podía incurrir en falta de homogeneidad, que era precisamente una de las principales críticas que se hacía a los deslindes antes de la reforma costera protagonizada por la Ley 2/2013 y el RGC 2014, entrando en contradicción con la pretensión del reformador de aplicar un criterio semejante en toda la costa con el fin de que la cuestión no quedara supuestamente a merced de la interpretación de cada demarcación de costas. El propio Consejo de Estado reconoció, con su sugerencia de adición de la cláusula de excepcionalidad, que «es verdad que con ello se corre el riesgo de que se volvería a introducir en la norma una evidente imprecisión de la que ha sido precisamente acusada la Ley de 1988 —y su Reglamento de 1989— y que es algo que ha tratado de evitar a toda costa, en la medida de lo posible, la Ley 2/2013» (VI.2).

f) *No se cohonestaba con los impactos del cambio climático*

Finalmente, el previsible desplazamiento hacia el mar del

límite interior de la ZMT derivado de la potencial aplicación del criterio «cinco por cinco» en la revisión de los deslindes no estaba en sintonía con la necesidad de adaptar la configuración de la ZMT a los impactos del cambio climático, especialmente al riesgo de inundación costera por fenómenos extremos, puesto que reducía el espacio público susceptible de ser alcanzado por el oleaje, frente a la amenaza de la extensión de la cota de inundación²³. Y al desplazarse también hacia el mar el límite de la servidumbre de protección, se incrementaba el riesgo de exposición y de vulnerabilidad de los terrenos privados situados en primera línea.

No es extraño, pues, que en el preámbulo del Real Decreto 668/2022, la eliminación del reiterado criterio se justifique de la siguiente manera: «El sistema de medición para la determinación de la zona marítimo-terrestre debe considerar las amenazas y los efectos que en el litoral provocará el cambio climático. De acuerdo con el sexto informe emitido por el IPCC, entre 1901 y 2018 la subida del nivel del mar en las zonas costeras ha sido de 0,20 m. Ese incremento creciente provocará más inundaciones en las zonas costeras y regresión del litoral. Por otra parte, los fenómenos costeros adversos podrán ocurrir cada año a finales de

²³ Según OJEDA ZÚJAR, J. (2015): «Los procesos erosivos de las playas en la nueva «Ley de Costas». Reflexiones desde la geomorfología litoral», en *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, cit. pp. 22 y 23, la aplicación del criterio «5 x 5» «supondría que incluso temporales no particularmente extremos (con periodos de retorno de 5 ó 10 años) casi con toda seguridad alcanzarían a los terrenos localizados inmediatamente tras la línea del deslinde». No consideraba lógico que para la definición del DPMT, «teóricamente con un alcance a medio y largo plazo, no se empleen periodos de retorno de 25, 50 o 100 años», y le parecía «aún más incomprensible que no se incorpore en estos casos un margen de seguridad (por el mero principio de precaución) para garantizar los potenciales efectos del cambio climático (tan aludido genéricamente en ambas normativas) en la intensidad, variabilidad y recurrencia de estos eventos extremos de alta energía».

siglo, cuando antes tenían un período de retorno de 100 años. En esta situación, potencialmente generadora de graves daños a las estructuras que alcanza el mar, no parece razonable esperar a constatar 5 alcances en un periodo de 5 años, menos aun teniendo la certeza de que la situación empeorará».

III.4. VUELVEN A TENERSE EN CUENTA DATOS DE TODA ÍNDOLE PARA CONSTATAR EL LÍMITE INTERIOR DE LA ZMT

En relación precisamente al supuesto «sistema de medición» aludido en el preámbulo, recordemos que las únicas pautas establecidas en las nuevas letras a) y b) del art. 4 RGC consisten en fijar que para calcular el alcance de un temporal se utilizarán las máximas olas *registradas* a través de boyas o satélites o *calculadas* con datos oceanográficos o meteorológicos, incluyéndose los efectos —sean o no superpuestos— de las mareas astronómicas y meteorológicas. Sin embargo, el Real Decreto 668/2022 ha dado una nueva redacción a la letra a) original del artículo 27.1 RGC, que ahora pasa a ser la letra b), de la que se desprende claramente que a efectos de fijar el límite interior de los distintos bienes de DPMT, podrán tenerse en cuenta todo tipo de datos, no solamente los de carácter oceanográfico o meteorológico o los registros de olas, recuperándose así la metodología aplicada hasta el RGC de 2014. Dicho precepto dispone que «[e]n el caso de que se constate, mediante datos oceanográficos, meteorológicos, geomorfológicos, cartográficos, sedimentarios o de otra índole, la existencia de bienes con las características de dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, tierra adentro del deslinde aprobado, a causa del avance del mar o de las arenas, se seguirá el procedimiento [de deslinde] previsto en el artículo 19 y siguientes de este reglamento».

IV. SE ELIMINA LA PRESUNCIÓN QUE LAS DUNAS ESTABILIZADAS NO ERAN NECESARIAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA

IV.1. EL IMPACTO DE LA DEMANIALIZACIÓN DE TODAS LAS DUNAS EFECTUADA POR LA LEY DE COSTAS DE 1988

La normativa portuaria y costera anterior a la Ley de Costas de 1988 no contempló una regulación favorable a la conservación de las dunas. O bien se incluyeron implícitamente —al igual que las playas— en la zona marítimo-terrestre (Leyes de Puertos de 1880 y de 1928), o bien se excluyeron del concepto —restrictivo— de playa, entendido como arenal o pedregal en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica (Ley de Costas de 1969). Infinidad de sistemas dunares quedaron excluidos del DPMT tras los correspondientes deslindes, y su destino iría ligado al de los usos inherentes a la clasificación urbanística del suelo en el que estaban ubicados (urbano, urbanizable o no urbanizable), por lo que, bien desaparecieron por la extracción masiva de áridos o bajo capas de hormigón para implantar urbanizaciones, viales o paseos marítimos, bien fueron colonizados por todo tipo de construcciones más o menos dispersas de carácter residencial, turístico o recreativo.

Para revertir en lo posible esta dinámica, uno de los cambios más relevantes de la Ley de Costas de 1988 en relación a la determinación del DPMT, y al mismo tiempo uno de los que generaría un mayor impacto a raíz de su onda expansiva, fue el de considerar de dominio público a la totalidad de las dunas existentes, sin ninguna distinción por razón de su morfología o movilidad. A tal efecto, su artículo 3.1 b) definió a las playas como «zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo

escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales». El RC de 1989 matizó esta perspectiva tan amplia al establecer en su artículo 4 d) que en la delimitación de las playas se incluirían las cadenas de dunas móviles —«en desarrollo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino»— así como las fijadas por la vegetación o estabilizadas pero «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa».

En base a estos preceptos, se aprobaron nuevos deslindes y/o se modificaron los existentes que incluyeron en el dominio público miles y miles de metros cuadrados de superficie de dunas móviles o fijadas por la vegetación que eran de propiedad privada, incluso con edificaciones destinadas a usos diversos, respecto a las cuales se aplicaba el mecanismo de la concesión compensatoria previsto en el apartado 4 de la disposición transitoria primera LC, al que ya hemos hecho referencia respecto a la ZMT.

La mayoría de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo no solamente validaron los deslindes impugnados, sino que acogieron como preferente la perspectiva amplia de la Ley favorable a no distinguir si se trataba de dunas móviles o estabilizadas, con o sin vegetación, puesto que unas y otras contribuyen a garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. P.e. SSAN de 20 abril de 2011 (Rec. 709/2008)(JUR 2011/154772), de 5 de febrero de 2014 (Rec. 116/2012)(RJCA 2014/354) o de 6 de mayo de 2014 (Rec. 256/2012)(JUR 2014/144415) y SSTS de 13 de julio de 2001 (Rec. 6963/1994)(RJ 2001\7660), de 17 de diciembre de 2009 (Rec. 3828/2005)(RJ 2010/2905), de 14 diciembre de 2011 (Rec. 6128/2008)(RJ 2012\2738) o de 22 de abril de 2016 (Rec. 3882/2014)(RJ 2016\2567). A título de muestra, la STS de 2 de abril de 2016²⁴ declaró que «... es

indiferente desde la perspectiva jurídica la distinción geomórfica entre dunas fijas y móviles, o entre dunas activas o inactivas, incluidas las fósiles, ya que unas y otras se integran sin excepción en el demanio marítimo terrestre, con tal que sean de origen litoral»(FD Sexto).

IV.2. LA LEY 2/2013 Y EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 PRETENDIERON EXCLUIR DEL DPMT A LAS DUNAS ESTABILIZADAS, CON EL FIN QUE LOS ANTIGUOS PROPIETARIOS DE LAS SUPERFICIES DUNARES Y APROVECHAMIENTOS SITUADOS EN LAS MISMAS RECUPERARAN SU TITULARIDAD

Tal como ocurrió en relación a la ZMT, la única vía para intentar revertir la situación de la multitud de titulares de espacios dunares y de aprovechamientos construidos sobre los mismos afectados por los nuevos deslindes era la reforma normativa. Y así se hizo, primero mediante la Ley 2/2013, que debía eliminar el blindaje que para todas las dunas suponía el artículo 3.1 b) de la Ley de Costas, y posteriormente a través del RGC de 2014.

Así, en el texto del artículo 3.1 b) LC dado por aquella, el inciso referido a la consideración de las dunas «tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales», fue sustituido por «[las dunas] se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa»²⁵. Al elevarse supuestamente a rango legal el criterio del artículo 4 d) RC de 1989 aplicable hasta

²⁴ ECLI:ES:TS:2016:1867

²⁵ La Ley 2/2013 introdujo en el artículo 3 LC un nuevo apartado 4º, con diversas definiciones, entre otras la de dunas: «depósitos sedimentarios, constituidos por montículos de arena tengan o no vegetación que se alimenten de la arena transportada por la acción del mar, del viento marino o por otras causas».

entonces sólo a las dunas estabilizadas, se eliminaba la presunción legal sobre la unidad geomorfológica de los sistemas dunares, que ya no podría defenderse por la jurisprudencia como había pasado con anterioridad.

En este sentido, es reveladora la siguiente frase esgrimida por la Abogacía del Estado entre los argumentos para oponerse a las pretensiones de la parte recurrente contra la negativa a la revisión de un deslinde aprobado por OM de 31 de marzo de 2009, en una zona de la ría de Mogro, entre los vértices 250822-250832, recogida por la SAN de 16 de noviembre de 2020 (Rec. 511/2018)(JUR 2021/7158)²⁶: «por otra parte, el cambio producido en la nueva legislación respecto del artículo 3.1 b) de la Ley de Costas consiste en que, con la anterior definición, las dunas debían ser incluidas *en su totalidad* en el dominio público marítimo-terrestre y, con la definición vigente, el demanio *solo* debe contener las necesarias para la defensa de la costa y la estabilidad de la playa». Y en la SAN de 20 de julio de 2021 (Rec. 253/2018)(JUR 2021/278333)²⁷, es directamente el Tribunal el que afirma que «[d]e la aplicación de dicha modificación legislativa que respecto del concepto «duna», a efectos de su inclusión o no en el dominio público marítimo terrestre, se llevó a cabo por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, resulta que las dunas que en la actualidad han de incluirse en el demanio costero *no son siempre todas*²⁸, sino sólo las que resulten necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa» (FD Quinto).

Por su parte, en los artículos 3.4 y 4 del RGC 2014 se combinó la diferenciación entre distintos tipos de dunas con el señalamiento de las que eran o no necesarias para garan-

²⁶ ECLI:ES:AN:2020:3672

²⁷ ECLI:ES:AN:2021:3518

²⁸ Las cursivas son del autor.

tizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Los tipos de duna relacionados en la letra c) del artículo 3.4 eran los siguientes:

- Duna en desarrollo o embrionaria: duna con muy pequeña cobertura vegetal.
- Duna en desplazamiento o evolución: duna poco o nada vegetada, formada por arena suelta, que avanza desde la costa hacia tierra adentro, por la acción del viento marino.
- Duna primaria: duna con cobertura parcial de vegetación.
- Duna secundaria: duna no estabilizada o en desplazamiento con cobertura de vegetación herbácea que puede alcanzar hasta el cien por ciento y/o vegetación leñosa arbustiva o arbórea que puede alcanzar hasta el setenta y cinco por ciento de su superficie.
- Duna estabilizada: duna estable, colonizada por vegetación leñosa arbustiva o arbórea, en más del setenta y cinco por ciento de su superficie.
- Duna relictas: duna formada en otro tiempo geológico que ha quedado aislada tierra adentro o colgada sobre una costa rocosa, sin vinculación con ninguna playa.

En el último párrafo de la letra c) se añadía que para el cálculo de los porcentajes de vegetación fijados se utilizaría la totalidad de la superficie de la duna; que el porcentaje de vegetación se entendía referido a la proyección de la parte aérea del árbol o arbusto sobre el suelo; y que en el cálculo del porcentaje no se computarían las revegetaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

Y según la letra c) del artículo 4, se consideraría que eran necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que estuvieran en desarro-

llo, desplazamiento o evolución debida a la acción del mar o del viento marino, las dunas primarias y las dunas secundarias hasta su borde interior. Y se entendía que no eran necesarias para dicha garantía las dunas estabilizadas y las relictas, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica disponible demostrara que la duna estabilizada sí fuera necesaria.

Si no cabía hacer ninguna objeción a la exclusión de las dunas relictas, por el contrario la presunción de que las dunas estabilizadas no eran necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa era harto discutible, máxime teniendo en cuenta los criterios fijados para calcular los porcentajes de vegetación²⁹. Cuanto mayor fuera la parte aérea de los árboles o/y arbustos existentes —que puede alcanzar superficies amplias en el caso de las especies arbóreas más frecuentes, como pinos, encinas, sabinas o tamarindos—, más posibilidades existía de que la duna fuera considerada estabilizada, sin que se hubiera tenido en cuenta ni que por debajo de la parte aérea puede haber actividad de la arena no fijada por las raíces, ni la posible mortalidad de las especies³⁰, cuando además las

²⁹ OJEDA ZÚJAR, J. *cit.* p. 23, indicó que «en los sectores regresivos, es bastante común que la playa esté en contacto con dunas fijadas por la vegetación, tipología que el Reglamento impide incorporar, explícitamente, al DPMT, salvo que se consideren un «caso excepcional», lo cual, debido al carácter cíclico de muchos procesos litorales y al constatado incremento del nivel medio del mar, parece altamente discutible».

³⁰ Es muy ilustrativa al respecto la siguiente afirmación recogida en un estudio geomorfológico incluido en la Memoria del Proyecto de deslinde de un tramo de costa de unos 14.779 m de longitud, comprendido entre el término municipal de Elche y el canal de la laguna de La Mata, excepto la desembocadura del río Segura, en los términos municipales de Guardamar del Segura, San Fulgencio y Torrevieja (Alicante), cuyas conclusiones principales fueron aceptadas por la SAN de 5 de febrero de 2014 para desestimar el recurso interpuesto contra el deslinde: «las dunas con vegetación arbórea del tercer cordón dunar están básica y momentáneamente fijadas por un entramado de raíces,

revegetaciones posteriores a la Ley 2/2013 ya no servían para dicho cómputo. Sea como fuere, esta había sido la vía elegida por el Gobierno Central para intentar que, por medio de la revisión de los deslindes, los antiguos propietarios de terrenos caracterizados como dunas estabilizadas y de las correspondientes edificaciones existentes en las mismas recuperaran su titularidad, siendo la cláusula de excepción un añadido impuesto por el Consejo de Estado.

Este fue el caso en el deslinde del tramo de costa de unos 307 metros de longitud en la playa de Tramontana, término municipal de Formentera, aprobado por OM de 17 de mayo de 2018, que aplicó los referidos preceptos para justificar la inclusión en el demanio de las dunas en desplazamiento y la exclusión de las dunas estabilizadas, que sí se habían incluido en el demanio —incluida una casa particular construida en las mismas— por el deslinde aprobado por OM de 21 de noviembre de 1997. El particular que, hasta esta fecha, había sido el propietario de la referida casa, y había impugnado el deslinde de 1997, también impugnó el deslinde de 2018, al pretender la exclusión del DPMT de las dunas en desplazamiento.

Pues bien. La SAN de 17 de septiembre de 2021 (Rec. 669/2018)(JUR 2021/303700)³¹ desestimó el recurso, pero de la misma se infiere que el «nuevo» deslinde aprobado en 2018 resultó más favorable para el demandante que el que se había aprobado en 1997: «Por último se debe poner de

conjuntamente con la caída anual de pinocha, conformando ambos un «caparazón» vegetal muy frágil desde el punto de vista de la fijación dunar, lo que no impide que puedan recuperar su actividad si desaparece dicha vegetación por cualquier causa natural (una plaga forestal, un incendio, etc.), pues al conformarse por materiales sueltos de origen marino retornarían inmediatamente a su carácter típicamente móvil» (FD Cuarto).

³¹ ECLI:ES:AN:2021:3764

manifiesto que el deslinde que ahora se impugna, *resulta más favorable para el interesado que el de 1997*, objeto de impugnación en aquel recurso, en cuya sentencia, la Sala estimaba parcialmente con el objeto de que la Administración justificara debidamente el deslinde, lo que la Administración ha cumplido en el deslinde de 17 de mayo de 2018, en el que se incluye en dominio público marítimo terrestre las dunas en desplazamiento, primarias y secundarias con cobertura leñosa inferior al 75%, *dejando fuera del dominio público marítimo terrestre, la duna estabilizada con cobertura vegetal superior al 75% (en donde se encuentra la casa)*, que consideramos ajustada a Derecho» (FD Octavo).

IV.3. EL REAL DECRETO 668/2022 RETORNA A LA VERSIÓN DEL REGLAMENTO DE COSTAS DE 1989: SE INCLUIRÁN EN LA DELIMITACIÓN DE LA PLAYA LAS DUNAS FIJAS HASTA EL LÍMITE QUE RESULTE NECESARIO PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LA PLAYA Y LA DEFENSA DE LA COSTA

Las modificaciones introducidas por el Real Decreto 668/2022 han consistido, por un lado, en la eliminación de los tipos de duna de la letra c) del artículo 3.4; y por otro, en la reformulación de los criterios de la letra c) del artículo 4 a efectos de determinar las dunas que deberán integrar el DPMT: «Se incluirán en la delimitación de la playa todas las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino. Asimismo, se incluirán, hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, las dunas fijadas por vegetación que no estén en desarrollo, desplazamiento o evolución. Se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas que han quedado aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la

evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático».

Exceptuando la referencia a las dunas relictas, el resto del precepto es análogo al de la letra d) del artículo 4 del Reglamento de Costas de 1989³². Vemos, así, que todas las dunas móviles se incluirán automáticamente en el DPMT. Mientras que se recupera el matiz del referido precepto del RC de 1989, que fue elevado a rango legal respecto a todas las dunas por la Ley 2/2013: se incluirán, hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa, las dunas fijadas por la vegetación, debiéndose justificar este extremo. Un planteamiento más ambicioso, consistente en incluir en el DPMT a todas las dunas, por el que había apostado precisamente el proyecto de real decreto sometido a información pública en el mes de diciembre de 2021³³, hubiese requerido la modificación previa del artículo 3.1 b) de la Ley de Costas.

Y se entiende que no son necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa las dunas aisladas, cuya definición se corresponde con la realizada por el RGC de 2014, si bien se precisa que el análisis sobre la necesaria falta de vinculación con la playa debe atender tanto la situación actual como futura, por lo que la exclusión de las dunas relictas tampoco es automática, sino que de-

³² Esta analogía se introdujo por sugerencia del Consejo de Estado en su Dictamen 769/2022, de 21 de julio.

³³ En la letra c) del art. 4 de este proyecto se establecía lo siguiente: «Se incluirán en la delimitación de la playa, las dunas que estén en desarrollo, desplazamiento o evolución debido a la acción del mar o del viento marino, *incluidas las fijadas por la vegetación*. No se incluirán las dunas que han quedado aisladas tierra adentro o colgadas sobre una costa rocosa, sin vinculación actual ni futura con la playa, teniendo en cuenta la evolución de la línea de costa y los efectos del cambio climático».

berá tenerse en cuenta su potencial funcionalidad a la vista de la evolución de la línea de costa y de los efectos del cambio climático.

De acuerdo con la letra b) del artículo 27.1 RGC, a la que hemos aludido en el apartado III.4, la caracterización de los sistemas dunares y su contribución a la estabilidad de la playa y a la defensa de la costa continuará llevándose a cabo a través de medios probatorios variados, tales como el estudio de bases topo-cartográficas, la ejecución de sondeos y toma de muestras, estudios sedimentológicos de materiales (granulometría, geoquímica, mineralogía) y de cobertura vegetal y la observación y análisis de fotografías aéreas, además de otros datos fisiográficos, geológicos, geomorfológicos, biológicos y ecológicos.

IV.4. LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS DUNAS Y SU RECONOCIMIENTO A NIVEL JUDICIAL

A efectos de la inclusión y/o permanencia de las dunas estabilizadas en el DPMT también deberán contemplarse los impactos del cambio climático, consistentes en un incremento significativo de la regresión y erosión de las playas, en base a la fundamentación apuntada en el apartado II de nuestro trabajo. Y el diagnóstico que se efectúa en el preámbulo del Real Decreto 668/2022 es categórico: «La amenaza para la segunda mitad de este siglo es tan grave que todas las dunas pueden necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa³⁴».

³⁴ MARTÍNEZ CORDERO, J. R. (2013): «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, cit. pp. 221 y 222, ya afirmó que, ante la erosión importante que existe en nuestro litoral y el retroceso de la línea de costa, «es cuando necesitamos contar con lo

Retomando la reflexión expuesta al principio de nuestro trabajo, acerca de la tradicional imbricación de los criterios técnicos y jurídicos en el proceso de elaboración de los deslindes y de su control judicial, la referida amenaza constituirá en el futuro una pauta destacable (a modo de presunción) ante la potencial revisión de los deslindes que afecten a dunas, especialmente de los que se hayan aprobado siguiendo los criterios del RGC de 2014 sin tener en cuenta esta variable³⁵. De hecho, los tribunales ya han dado muestras de ser receptivos a los problemas de regresión de playas y dunas puestos de manifiesto en las memorias de los deslindes. Veamos algunas muestras. La SAN de 5 de febrero de 2014 (Rec. 116/2012)(RJCA 2014/354)³⁶, referida al deslinde de las dunas de Guardamar del Segura (Alicante),

que ayer eran dunas fijas y estaban situadas «muy lejos» del mar y hoy están peligrosamente cerca [...] habiéndose transformado las antiguas dunas fijas en dunas móviles».

³⁵ Este no fue el caso de la OM de 3 de junio de 2020 que aprobó el deslinde del tramo denominado El Espartal, en Castrillón (Asturias), de unos 491 metros, a través del cual se incluyeron en el demanio las dunas de El Espartal, frustrándose así un polémico proyecto para su urbanización. En los antecedentes de la referida OM se indica que según el Estudio geomorfológico y de la cubierta vegetal de dichas dunas, elaborado en octubre de 2017 por el INDUROT (Instituto de recursos naturales y Ordenación del Territorio de la Universidad de Oviedo), «los terrenos incluidos en el demanio se corresponden con un sistema dunar colonizado por vegetación arbustiva o arbórea únicamente en un 6,42 % de su superficie, clasificado como duna secundaria, según la definición recogida en el art. 3 del Reglamento General de Costas. Asimismo, la totalidad del sistema dunar se considera necesario para garantizar la estabilidad de la playa, al preverse necesario debido al aumento del número de fenómenos temporales costeros y al aumento del nivel medio del mar, *debido al cambio climático global*». Dicho estudio «muestra cómo la erosión costera está desmoronando la duna, constatándose la existencia de un retroceso en el frente dunar superior a 45 metros tierra adentro desde agosto de 2000. [...] *una de las causas principales de dicha erosión es el cambio climático*, junto con el incremento asociado del número de temporales marinos relevantes y el aumento del nivel medio del mar».

³⁶ ECLI:ES:AN:2014:431

ratificó que si «a lo expuesto unimos *la subida media del nivel del mar que en el área de la Comunidad Valenciana que (sic) se atribuye al cambio climático y el aumento de la energía del oleaje que llega a gran parte de la costa española*, así como la mayor duración de los temporales de mar en la actualidad, con la consiguiente repercusión sobre la costa en general y la estabilidad de las playas en particular, *hemos de concluir que los arenales existentes en el cordón dunar en toda su extensión constituyen una reserva estratégica de arena que contribuye al mantenimiento de las playas que, en general, están sometidas a erosión, y, en consecuencia, a la defensa general de la costa*» (FD Cuarto).

En la SAN de 11 de julio de 2014 (Rec. 744/2008)(JUR 2014/205735)³⁷, en relación a unas dunas situadas entre la Albufera de Valencia y el mar (Urbanización Casbah-2, la Devesa del Saler), sobre las cuales se emplazaba una vivienda de la recurrente que quedó incluida en el DPMT, se indica que «si la playa estuviera sufriendo un retroceso derivado de la construcción del puerto, con mayor motivo y para garantizar la estabilidad de la playa, los terrenos del cordón dunar exterior han de ser incluidos en el demanio, ya que será dicho cordón *del que la playa obtenga los sedimentos que garanticen su protección*», y la Sala «considera que resulta acreditado el carácter dunar de los citados terrenos sobre los que se construyó la citada urbanización, y en definitiva su inclusión en el demanio al amparo del artículo 3.1.b) de la Ley de Costas, estimándose necesarios para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa *que como en la demanda se reconoce se halla en regresión*» (FD Octavo).

En la SAN de 15 de octubre de 2019 (Rec. 527/2017)(JUR 2019/313108)³⁸ se especifica que en el deslinde correspon-

³⁷ ECLI:ES:AN:2014:3458

³⁸ ECLI:ES:AN:2019:3930

diente a la playa de Otur (Valdés, Asturias), aprobado por OM de 20 de junio de 2017, «atendiendo a los criterios introducidos por el Reglamento General de Costas», se trazó la línea de deslinde «incluyendo las dunas en desarrollo, las dunas en desplazamiento y el borde interior de la duna secundaria, necesarias para garantizar la estabilidad de la playa» *«debido al proceso intensamente erosivo que sufre dicha playa que desplaza hacia el interior la línea de costa»*(FD Tercero). Y en la SAN de 29 de junio de 2020 (Rec. 569/2017)(JUR 2020/226135)³⁹, que se dictó respecto del mismo deslinde y tramo de costa, se añade que «en los informes que acompañan la Orden de 20 de junio de 2017, se hace un análisis muy pormenorizado sobre la arena de la playa de Otur, que disponía de un importante almacén de sedimentos en el año 1956, pero que en las últimas décadas, al igual que en otras zonas del Cantábrico, *han experimentado un importante retroceso, que según los pronósticos es una tendencia que continuará en el futuro e incluso puede aumentar*⁴⁰» (FD Quinto).

V. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LA REVISIÓN DE LOS DESLINDES

La Ley 2/2013 introdujo en la Ley de Costas el artículo 13 bis, en cuyo apartado primero se establece que los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del DPMT, y la incoación del expediente de deslinde tendrá los efectos previstos en el artículo 12. Aquel precepto fue desarrollado por el apartado primero del artículo 27 del RGC de 2014, que constaba de cuatro puntos o subapartados. Según la letra a), los deslindes de la ZMT vigentes se revisarán en caso de que, aplicando los criterios indicados en el artículo

³⁹ ECLI:ES:AN:2020:1485

⁴⁰ Todas las cursivas son del autor.

4 a) del Reglamento, con datos obtenidos a partir de su entrada en vigor, la línea de la ZMT resultante quedara ubicada tierra adentro de la vigente, pasando los terrenos inundados a formar parte del DPMT. Y la letra b) pretendió atemperar los efectos del criterio «5 por 5» al prever que igualmente se revisarían los deslindes de ZMT vigentes, desplazando dicho límite hacia el mar, si se demostraba que un temporal, con un periodo de retorno de 50 años, no alcanzaba el límite fijado en dicho deslinde⁴¹.

No obstante, la limitación de la revisión de los deslindes a estos dos supuestos casaba mal con la citada declaración general contenida en el artículo 13 bis.1 LC -los deslindes se revisarán cuando se altere la configuración del DPMT-, y muy especialmente con el mandato contenido en la disposición adicional segunda de la Ley 2/2013, según el cual «[l]a Administración General del Estado *deberá* proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la presente Ley». Y si a resultas de la revisión los terrenos dejaran de formar parte del DPMT, revertirán a sus antiguos titulares, de acuerdo con la disposición adicional quinta de la misma Ley. Varias sentencias corroboraron precisamente el deber de la Administración de proceder a la revisión de los deslindes en virtud de dicho mandato: STS de 5 de abril de 2016 (RJ 2016/3048)(FD Sexto)⁴² y SSAN de 11 de septiembre de 2015 (JUR 2015/243747)(FD Cuarto), de 22 de septiembre de 2020 (Rec. 764/2019) (JUR 2020/295015) (FD Tercero) o de 16 de noviembre de 2020 (Rec. 511/2018) (JUR 2021/7158) (FD Quinto)⁴³.

⁴¹ En la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto de modificación del RGC de 2014 se apunta que no se ha revisado ningún deslinde para excluir terrenos del DPMT en base a este supuesto.

⁴² ECLI:ES:TS:2016:1450

⁴³ ECLI:ES:AN:2015:3285, ECLI:ES:AN:2020:2366 y ECLI:ES:AN:2020:3672, respectivamente.

Por su parte, la letra c) establecía que en los supuestos de incorporación de terrenos previstos en los apartados 7 y 8 del artículo 5 del Reglamento (por los concesionarios para completar la superficie de una concesión y los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran) y en los de desafectación recogidos en el artículo 38, no será necesario tramitar un nuevo deslinde, sino que será suficiente con rectificar el deslinde existente con información pública y solicitud de informes al ayuntamiento y la comunidad autónoma, de forma que se adapte la línea definitiva del DPMT al resultado de tales mutaciones demaniales. Y según la letra d), el acuerdo de iniciación de revisión del deslinde se notificaría al Registro de la Propiedad al objeto de que se expidiera certificación y extendiera nota marginal, practicándose la inscripción o anotación de la resolución aprobatoria de la revisión.

En este contexto, el Real Decreto 668/2022 da una nueva redacción a los apartados primero y segundo del artículo 27 RGC de 2014. Del apartado primero se suprime la letra b) anterior, es decir, se elimina el supuesto de revisión de los deslindes de ZMT que comportaban desplazar su límite interior hacia el mar, no porque no sea posible, sino porque no resultaba necesario. También se suprime la letra d), puesto que la tramitación de la revisión de los deslindes se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento regulado en los arts. 19 a 26 RGC. La anterior letra c) pasa a ser la letra a), substituyéndose las referencias a los ayuntamientos y a las mutaciones demaniales por las de entidades locales y incorporaciones o desafectaciones, respectivamente.

La nueva redacción de la letra b) —anterior letra a)— es más acorde con lo que dispone el artículo 13 bis LC y con el nuevo enfoque dado a la determinación de la ZMT y de las dunas. Recordemos que aquella establece que «[e]n el caso de que se constate, mediante datos oceanográficos, meteorológicos, geomorfológicos, cartográficos, sedimentarios o de otra índo-

le, la existencia de bienes con las características de dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento, tierra adentro del deslinde aprobado, a causa del avance del mar o de las arenas, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 19 y siguientes de este reglamento». Para los supuestos de los deslindes en elaboración o tramitación a la entrada en vigor del Real Decreto 668/2022, su disposición transitoria única establece que los procedimientos administrativos en trámite que se encuentren pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente real decreto deberán ser resueltos conforme a la nueva normativa. Los actos de trámite dictados al amparo de la normativa anterior y bajo su vigencia conservarán su validez siempre que su mantenimiento no produzca un efecto contrario a este real decreto.

Y en el apartado segundo del artículo 27, a efectos del otorgamiento de la concesión compensatoria de setenta y cinco años a los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al DPMT, el Real Decreto 668/2022 puntualiza el alcance de los usos y aprovechamientos existentes que serán respetados, entendiéndose por tales «los que a la fecha de aprobación del deslinde se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente», y también ha añadido que la orden ministerial por la que se apruebe la revisión del deslinde «incluirá la relación de los inmuebles afectados y sus referencias catastrales».

VI. LA ADAPTACIÓN A LA STC 233/2015 DE LAS PREVISIONES DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS DE 2014 REFERIDAS A LOS TERRENOS NATURALMENTE INUNDABLES

Finalmente, el Real Decreto 668/2022 modifica la redacción del artículo 6.2 y de la disposición transitoria quinta del

RGC de 2014, con el fin de adaptarla a la STC 233/2015, de 5 de noviembre, que al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por ciento seis diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra varios artículos y disposiciones de la Ley 2/2013, declaró la inconstitucionalidad de varias previsiones de la misma. Entre otras, del apartado quinto de la disposición transitoria primera LC, en cuanto permitía excluir del DPMT los terrenos que hubieran sido inundados artificial y controladamente como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto y estuvieran destinados a actividades de cultivo marino o a salinas marítimas, *aun cuando fueran naturalmente inundables*, por cuanto «[la.] naturaleza demanial de estas categorías de bienes no es disponible para el legislador, puesto que está determinada directamente por el art. 132.2 CE» (FJ 7). Esta disposición había sido desarrollada por la disposición transitoria quinta del RGC de 2014.

Es por ello que se elimina del apartado segundo del artículo 6 la referencia que se contenía expresamente al apartado cinco de la disposición transitoria primera LC⁴⁴ y da a la disposición transitoria quinta una nueva redacción que nada tiene que ver con la redacción originaria, sino que prevé el régimen aplicable en caso de fallecimiento del último titular de los terrenos sobre los que recaen los derechos de ocupación y aprovechamiento del DPMT amparados por la disposición transitoria primera LC con posterioridad al inicio del procedimiento para su determinación⁴⁵.

⁴⁴ También añade el oleaje a las causas de la inundación —impedida— de los terrenos naturalmente inundables.

⁴⁵ Sus causahabientes «deberán aportar, en el plazo de seis meses desde el requerimiento por parte de la Administración, la documentación acreditativa de su condición de titulares registrales de los terrenos. En caso de que dicha inscripción no hubiera podido practicarse, se aplicará lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de este Reglamento».

Curiosamente, la disposición adicional sexta del RGC de 2014 no ha sufrido ningún cambio, cuando resulta que la misma había desarrollado la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013, que había establecido una configuración específica del DPMT para la isla de Formentera y cuyos apartados 1, 2 y 4 fueron declarados inconstitucionales por la misma STC 233/2015 por imperativo del artículo 132.2 de la Constitución, al considerar que los elementos abstractos definitorios de la ZMT o de las playas deben ser forzosa-mente los mismos en el conjunto del territorio, peninsular o insular (FJ 12)⁴⁶.

Por último, el Real Decreto 668/2022 ha introducido sendas matizaciones en el apartado primero de la disposición adicional quinta RGC de 2014, que transcribe la disposición adicional tercera de la Ley 2/2013. Ésta identifica la línea de los paseos marítimos más cercana al mar con la línea interior de la ribera del mar, a pesar de que las superficies que queden en el interior del paseo sigan gozando de las características naturales de playa o zona marítimo-terrestre⁴⁷. Así, el nuevo apartado primero de la disposición adicional quinta RGC de 2014 precisa que, tanto a efectos de identificar ambas líneas como para poder desafectar terrenos situados al interior de los paseos marítimos, en las superficies respectivas no deben encontrarse bienes con las

⁴⁶ Tampoco se ha aprovechado la oportunidad para eliminar los puntos a) y b) del apartado 9 de la disposición adicional segunda así como la disposición transitoria vigesimosexta del RGC 2014, cuya nulidad fue declarada por las SSTs 2192/2016, de 8 de septiembre, 2319/2016, de 27 de octubre y 1646/2016, de 5 de julio, respectivamente.

⁴⁷ CALVO ROJAS, E. (2013): «La reforma de la Ley de Costas», *El Derecho. Revista de Jurisprudencia*, núm. 1, p. 2, apuntó que, con esta identificación, el legislador salió «directamente al paso de la jurisprudencia que hasta ahora no ha reconocido a los paseos marítimos ese efecto de «desplazamiento» de la línea interior de la ribera del mar, con la incidencia que ello tiene para la medición de los seis metros de la servidumbre de tránsito».

características de DPMT establecidas en el artículo 3 de la Ley de Costas.

VII. CONCLUSIONES

1.^a El Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, de modificación del Reglamento General de Costas de 2014, incide sobre una de las cuestiones más relevantes de la normativa costera: las pautas o criterios que contribuyen a determinar el límite interior de la zona marítimo-terrestre o qué dunas deben incluirse en el dominio público marítimo-terrestre a través de los correspondientes deslindes. El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre es una potestad administrativa de materialización física de dicho dominio, que determina y configura sobre cada tramo de terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal y reglamentaria.

2.^a La Ley 2/2013 y el Reglamento General de Costas de 2014 llevaron a cabo una reforma significativa de los referidos criterios por los que habían apostado la Ley de Costas de 1988 y su Reglamento de desarrollo de 1989, y que se habían mantenido inalterados hasta entonces. Dicha reforma, amparada supuestamente bajo razones técnicas (rigidez del criterio del alcance de las olas alguna vez de forma ocasional cada quince o veinte años; el valor de la experiencia acumulada; dotar de mayor certeza, seguridad y uniformidad; innecesariedad de las dunas estabilizadas para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa), tenía un trasfondo más político, social y económico: amparar la revisión de deslindes que permitieran trasladar hacia el mar el límite interior del DPMT para facilitar que centenares de titulares de superficies y edificaciones demanializadas recuperaran su titularidad. Era la única vía posible ante los efectos de la combinación entre la aplicación generosa de la Ley de 1988 y del Reglamento de 1989, el

mayoritario beneplácito judicial a los deslindes aprobados y la implacable concesión compensatoria diseñada por la disposición transitoria primera de la Ley.

3.^a A nivel práctico, dicha reforma no ha implicado una revisión generalizada y a la carta de deslindes. Pero los que estaban en proceso de elaboración o tramitación tuvieron que adaptarse a las nuevas previsiones. Se constatan diversas sentencias que anulan deslindes de ZMT por no haber aplicado el criterio de «5 por 5», y de las cuales se deduce que con dicho criterio, la ola que tenía que tomarse como referencia no era la mayor detectada, sino la menor común alcanzada en cinco ocasiones durante cinco años. También se constata algún supuesto de revisión de deslinde de dunas más favorable para los afectados por deslindes anteriores.

4.^a En un claro movimiento pendular, el Real Decreto 668/2022 actúa como contrarreforma de la normativa costera de 2013 y 2014, pero sin necesidad de modificar de nuevo la Ley de Costas de 1988. Los cambios pretenden situarse en el espíritu de la misma («son acordes a la finalidad regulatoria de esta norma», se indica en el preámbulo del Real Decreto), en el sentido de volver a interpretar de manera amplia la configuración de la zona marítimo-terrestre y de las dunas (que el concepto de dominio público marítimo-terrestre «incluya todos los espacios que merecen tal catalogación», «espacios que son imprescindibles para la protección de la interfaz tierra-mar», según el mismo preámbulo), y se materializan recuperando la letra del Reglamento de 1989, en lo que respecta a la posibilidad de tener en cuenta todas las evidencias de que se disponga para calcular el alcance del oleaje y al fijar que las dunas estabilizadas se incluirán hasta donde sea necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa. Y se aprovecha la previsión del artículo 20.2 de la Ley de Cambio Climático para fundamentar los cambios en la

necesidad de adaptar la planificación y la gestión de la costa a los impactos del cambio climático («en coherencia con el hecho de constituir probablemente el sustrato físico más amenazado por los efectos del cambio climático de todo el territorio nacional», puntualiza el reiterado preámbulo). Esta fundamentación disimula la crítica a la posible extralimitación del Reglamento General de Costas de 2014.

5.^a El Real Decreto 668/2022 da una nueva redacción a la letra a) del artículo 4 RGC de 2014, eliminando el criterio del oleaje «al menos en 5 ocasiones en un período de 5 años, salvo en aquellos casos excepcionales en que la mejor evidencia científica existente demuestre la necesidad de utilizar otro criterio». Esta supresión resulta satisfactoria, y era necesaria por las siguientes razones: esta pauta no era fruto de la experiencia acumulada; comportaba reducir la amplitud de la ZMT en comparación con la previsión legal genérica del alcance de las olas en los mayores temporales conocidos; se extralimitaba respecto a la regulación legal; el período de retorno se ceñía a un período demasiado corto; no aportaba mayor certeza, seguridad y uniformidad; y se cohonestaba mal con los impactos previstos del cambio climático. Para calcular el alcance del oleaje se recupera la metodología aplicada hasta el RGC de 2014: se podrán tener en cuenta todo tipo de datos de carácter geomorfológico, topográfico o botánico, no únicamente los oceanográficos y meteorológicos.

6.^a Por lo que respecta a las dunas, las modificaciones introducidas por el Real Decreto 668/2022 han consistido en la eliminación de los tipos de duna de la letra c) del artículo 3.4 y en la reformulación de los criterios de la letra c) del artículo 4 a efectos de determinar las dunas que deberán integrar el DPMT: todas las dunas móviles se incluirán automáticamente, mientras que las dunas fijadas por la vegetación se incluirán hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la

costa. Se retoma así, respecto de las dunas fijadas, el matiz que había introducido el Reglamento de Costas de 1989. Un planteamiento más ambicioso, consistente en incluir en el DPMT automáticamente a todas las dunas, hubiese requerido la modificación previa del artículo 3.1 b) de la Ley de Costas. En cualquier caso, la amenaza del incremento significativo de la erosión y regresión de las playas previsto a consecuencia del cambio climático puede constituir incluso una presunción a favor de entender que todas las dunas podrán ser necesarias para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.

7.^a Finalmente, en relación a la revisión de los deslindes, el Real Decreto 668/2022 modifica los apartados primero y segundo del artículo 27 RGC de 2014. Hay que destacar que del apartado primero se suprime la letra b) anterior, es decir, se elimina el supuesto de revisión de los deslindes de ZMT que comportaban desplazar su límite interior hacia el mar, no porque no fuera posible, sino porque no resultaba necesario. Y se da nueva redacción a la letra b) —anterior letra a)—, que es más acorde con lo que dispone el artículo 13 bis LC y con el nuevo enfoque dado a la determinación de la ZMT y de las dunas, de manera que en el caso de que se constate, mediante datos oceanográficos, meteorológicos, geomorfológicos, cartográficos, sedimentarios o de otra índole, la existencia de bienes con las características de DPMT tierra adentro del deslinde aprobado, a causa del avance del mar o de las arenas, se procederá a la revisión del deslinde. Y en el apartado segundo del artículo 27, a efectos del otorgamiento de la concesión compensatoria de setenta y cinco años a los titulares de los terrenos que tras la revisión del deslinde se incorporen al DPMT, se puntualiza el alcance de los usos y aprovechamientos existentes que serán respetados, entendiéndose por tales los que a la fecha de aprobación del deslinde se estuvieran llevando a cabo y fueran conformes a la legalidad vigente.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M. (2015): «El tratamiento del cambio climático en la legislación de costas», en *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, Rodríguez Vidal, J. y Núñez Lozano, M.C. (Eds.), Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, pp. 227-255.
- ARROYO YANES, L. M. (2016): «La conformación de un marco normativo para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático en el litoral», en *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Núñez Lozano, M.C. (Dir.), Tirant lo blanch, Valencia, pp. 409-450.
- CALERO RODRÍGUEZ, J. R. (1995): *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, Pamplona.
- CALVO ROJAS, E. (2013): «La reforma de la Ley de Costas», *El Derecho. Revista de Jurisprudencia*, núm. 1.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., FERREIRA FERNÁNDEZ, J. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.) (2014): *La nueva regulación de las costas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- GARCÍA PÉREZ, M. (2008): «El deslinde de costas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, pp. 391-421.
- GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F. J. (2014): «Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», en *La nueva regulación de las costas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 57-146.
- GAZTELUMENDI, S. *et al.* (2022): «La red océano-meteorológica del País Vasco como soporte a actividades operativas de Euskalmet», en *Revista de Investigación Marina*, 28 (2), pp. 28-31.
- IPCC (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York.
- IPCC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2014): «La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre», en *La nue-*

- va regulación de las costas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 13 a 55.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): «Definición legal de la ribera del mar: las novedades del Reglamento de Costas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, pp. 17-44.
- MARTÍNEZ CORDERO, J. R. (2013): «Modificaciones conceptuales de la ribera del mar, en la reforma de la Ley de Costas», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.), La Ley/El Consultor, Madrid, pp. 173-224.
- MARTÍNEZ CORDERO, J. R. (2014): «Clasificación y definiciones», en *El nuevo derecho de costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.) La Ley/El Consultor/Bosch, Barcelona, pp. 47-93.
- MORENO CÁNOVES, A. (1990): *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2013): *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Tirant lo blanch, Valencia.
- OJEDA ZÚJAR, J. (2015): «Los procesos erosivos de las playas en la nueva «Ley de Costas». Reflexiones desde la geomorfología litoral», en *El litoral de Andalucía: norma y naturaleza*, RODRÍGUEZ VIDAL, J. y NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Eds.), Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, pp. 13-39.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2013): «El deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (Dir.), La Ley/El Consultor, Madrid, pp. 225-388.
- PONS CÀNOVAS, F. (2015): *El nuevo régimen jurídico de las costas. ¿Contribuirá de forma eficaz a la protección y al uso sostenible del litoral?*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- PONS CÀNOVAS, F. (2018): «Análisis sobre la contribución de la determinación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre a la capacidad de adaptación de la costa a los impactos del cambio climático», en *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Vol. II, Jiménez de Cisneros Cid, F.J. (Dir.), Thomson Reuters/ Aranzadi, Cizur Menor, pp. 461-497.
- PONS CÀNOVAS, F. (2019): «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 329, pp. 125-182.

- PONS CÀNOVAS, F. (2022): «El nuevo régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre», *Revista de Administración Pública*, 219, pp. 107-136.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. D. P. (1999): *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Marcial Pons, Madrid.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, P. (2010): *Playas y costas en el Derecho Español*, Bosch, Barcelona.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2010): *El derecho de costas en España*, La Ley, Madrid.

BUSTILLO BOLADO, Roberto O., *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, 184 pp.

Los principios rectores recogidos en la Constitución Española de 1978 (en adelante, «CE») van más allá, como se ha puesto de manifiesto desde la doctrina iuspublicista, de la literalidad del art. 53.3 de la misma. En este sentido, el prof. López Ramón apunta que algunos de tales principios se pueden llegar a reconocer como verdaderos derechos subjetivos más que como meros principios rectores dirigidos a orientar la actividad de los poderes públicos e informar al ordenamiento jurídico.

Nuestro punto de partida es el art. 45 CE, que preceptúa que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado». Sea éste un derecho subjetivo (como, en mi opinión, de forma sugerente, proponen Fernando López Ramón y un sector de la doctrina administrativista cuyos planteamientos quizá acaben teniendo eco en la jurisprudencia constitucional), sea solamente un principio rector de la política social y económica, el hecho es que desde la STC 102/1995 es incuestionable que el paisaje forma parte del concepto constitucional de medio ambiente.

Partiendo de esta premisa, el prof. Bustillo Bolado en esta monografía contribuye a la formación de un concepto doctrinal de paisaje ligado al concepto de medio ambiente, concepto que, junto con su importante papel en la consolidación de la identidad de Europa y de las poblaciones que la integran, constituyen la base jurídico-intelectual del Convenio Europeo del Paisaje, elaborado en Florencia el 20 de octubre de 2000 (y que hoy, rebautizado como «Convenio del Consejo de Europa sobre el Paisaje», se abre a una nueva dimensión internacional más allá de los límites geográficos del viejo continente).

El libro se hace eco de la recopilación —todavía escasa— de la regulación existente sobre el paisaje en el ordenamiento jurídico español que mejora significativamente el discurso del mismo en relación a la

materia de Derecho ambiental, materia que el profesor Bustillo trata de acercar paulatinamente a sus alumnos a través de la asignatura de Derecho Administrativo puesto que, a día de hoy, el Derecho Ambiental no forma parte con carácter general del tronco de asignaturas del grado en Derecho dentro del sistema universitario español, sino que se trata de una especialidad relativa a las potestades administrativas que deja abierta la llamada que la CE hace en su art. 45 a los poderes públicos.

El autor centra el marco conceptual normativo en el que se asienta la noción de paisaje, haciendo un recorrido histórico desde los orígenes decimonónicos de las primeras referencias positivas hasta las más recientes legislaciones autonómicas posteriores a la entrada en vigor del Convenio de Florencia. Así, el libro se presenta como una primera aproximación al concepto de jurídico del paisaje el cual, de manera hábil y dinámica, deja abierta la puerta a nuevos horizontes normativos, haciendo un particular llamamiento al legislador en relación con la protección de este bien jurídico.

En cuanto a la estructura de la obra, se divide fundamentalmente en cuatro partes.

En la primera (contenidos teóricos) se recoge, a modo de introducción, un capítulo inicial seguido de un segundo capítulo que se organiza en cuatro secciones donde se aborda el estudio del ámbito de aplicación, contexto y conceptos clave sobre el paisaje, extrayendo del Convenio el concepto omnicompresivo de paisaje, que quiere decir que abarca todos los paisajes, tanto los excepcionales, como los cotidianos como los degradados. Este concepto encaja perfectamente con un término al que el autor hace referencia varias veces a lo largo de su obra, la «multisensorialidad». Dicho término se enlaza de manera elocuente y razonada con la proyección jurídica del paisaje sobre todos los ciudadanos, pero también sobre colectivos específicos con necesidades determinadas por sus características cognitivas, como son las personas con discapacidad (pág. 34).

En la segunda parte de esta investigación, el profesor Bustillo se centra, a mi juicio, de forma acertada, en realizar una exposición crítica de la regulación del paisaje poniéndolo en conexión con el ya citado concepto constitucional de medio ambiente. Abundando en ello, en el tercer capítulo procede al examen del marco constitucional e internacional del paisaje tanto en su dimensión diacrónica, como desde el planteamiento actual, partiendo de la regulación del paisaje desde mediados del siglo XIX hasta la regulación más reciente. En esta par-

te del libro se recoge, a partir de la página 75, una puesta en valor de la dimensión social del paisaje en relación con el cumplimiento del art. 14 CE y la consecución de los objetivos del artículo 9.2 de este texto normativo, vertiente que ha captado mi atención de manera paulatina a lo largo de la obra. En palabras del autor, «la conexión de la intervención sobre el paisaje con eliminar o introducir obstáculos que dificulten que la igualdad entre los individuos sea real y efectiva, cuando de lo que estamos hablando es de capacidades personales (...) o de capacidades económicas de las familias, es evidente. Pero hay otros ámbitos, quizá menos evidentes, donde cotidianamente los poderes públicos tienen también que esforzarse en dar cumplimiento al mandato proactivo en favor de la igualdad del art. 9.2 CE, ámbitos donde la intervención sobre el paisaje también despliega una relevante incidencia; es el caso de la no discriminación por razón de la lengua, la religión o el género».

En los capítulos cuarto y quinto se aborda el estudio del grueso de la regulación existente sobre la materia en la actualidad. Así, por un lado, analiza la perspectiva básica que aporta la regulación estatal en virtud del artículo 149.1 CE y hace referencia a los distintos ámbitos sectoriales específicos como son: aguas, costas, carreteras, vías pecuarias etc. (pág. 89). Por otro lado, examina los distintos modelos establecidos por las diferentes legislaciones autonómicas que son las que van a tener más peso en la regulación de la protección del paisaje, a la vista de los límites del art. 149.1.23^a y de las competencias en materia medioambiental asumidas en los Estatutos de autonomía. Estos modelos son examinados por el autor desde una perspectiva comparativa y sistemática, en este sentido destaca la existencia de cuatro vertientes fundamentales: el modelo sectorial disperso, un modelo paisajístico de adición, otro integrado y, por último, el mixto.

Todo ello se analiza de manera sumamente cuidadosa teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico el reparto de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia sigue siendo, más de cuarenta años después de la entrada en vigor del título VIII de la CE, uno de los temas recurrentes en sede constitucional. Así, por ejemplo, dentro del modelo sectorial disperso se incluyen aquellas comunidades autónomas que carecen de regulación específica sobre regulación del paisaje que son todas, excepto Cantabria, Cataluña, Comunidad Valencia, Galicia y País Vasco.

La obra se cierra con las conclusiones finales en las que el autor proporciona una valoración de las distintas corrientes paisajísticas desarrolladas a lo largo del espectro legislativo en función, fundamental-

mente, de los distintos niveles de atención legislativa y de intervención administrativa sobre el paisaje. Destacando, por ejemplo, su falta de afinidad con la idea de una futurible ley básica en materia de protección del paisaje, incidiendo en la importancia del papel autonómico sobre la regulación de esta materia.

El análisis de las cuestiones apuntadas permite concluir al profesor Bustillo que, conforme al derecho español vigente, no solo es importante que el legislador estatal y el autonómico adopten un papel determinante y concienciado con el paisaje, sino que, además, el alcance efectivo que proporciona dicha regulación va a estar, en gran parte, condicionado por la calidad y la intensidad en la ejecución de las mismas y el control ulterior de su aplicación.

Sólo queda señalar que el autor ha sabido abordar con gran destreza un tema que, como él mismo anticipa, no es de sencillo tratamiento debido especialmente a su escasa atención positiva en muchas Comunidades Autónomas y a los diversos modelos legislativos existentes en aquellas que sí han abordado de manera decidida la regulación de esta materia. No obstante, la estructura y redacción ágil y dinámica que emplea el prof. Bustillo la convierte en una obra de fácil y recomendable lectura, no solo para los estudiosos del derecho en general y para los iuspublicistas dedicados al estudio del medio ambiente en particular, sino también para todas aquellas personas con interés académico o profesional o simplemente, con sensibilidad por la el entorno y por los vínculos que nos unen a los seres humanos con el entorno que nos rodea.

PAULA GAMALLO CARBALLUDE
Contratada predoctoral de la Xunta de Galicia
Universidad de Vigo

Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global (ISBN: 979-8-88680-251-1).

Obra del Prof. Dr. Don Emilio J. Urbina Mendoza, publicado el año 2022 por la Editorial Jurídica Venezolana, Caracas (Venezuela), dentro de los Cuadernos de la Cátedra Fundacional *Allan Brewer-Carías* de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, que consta de un total de 108 páginas.

Lo primero de todo, antes de pasar a reseñar la presente obra, debo llamar la atención sobre el hecho de que la misma se circunscribe dentro de los afamados Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo, los cuáles vienen siendo publicados de manera ininterrumpida desde el ya lejano año 1992, es decir, desde hace más de 30 años. Por otro lado, quiero destacar, igualmente, que la presentación de esta obra la hace ni más ni menos que el prestigioso profesor a nivel internacional que da nombre a dicha colección de Cuadernos, es decir, el mismísimo Allan R. Brewer-Carías. La finalidad de traer a colación ambas características previas, o si se quiere, formales, que anteceden el contenido de la obra en sí, se debe a que tanto la una como la otra indican ya la calidad, oportunidad y transcendencia de la misma.

Tal y como apunto justo al finalizar el párrafo inmediatamente precedente a este que ahora me ocupa, Don Emilio J. Urbina Mendoza, Profesor Doctor de Ordenación Urbanística y Teoría de la Interpretación en la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela), acierta de lleno al publicar en estos tiempos tan convulsos y cambiantes en todos los órdenes de la vida y del saber y dentro de estos últimos, como uno más de los mismos, en el ámbito del Derecho Urbanístico, su reciente obra, titulada: *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global*. Tal acierto se debe —ya lo he anticipado— a la oportunidad de la misma, circunstancia a la que, sumada la calidad con que es expuesta dicha temática, por otro lado, sumamente compleja y nada fácil de ser compendiada, da como resultado lógico y esperable la transcendencia de esta obra a la que también he tenido oportunidad de hacer referencia.

Antes de entrar a analizar el contenido propiamente dicho de esta obra, su título: *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global*, nos adelanta las intenciones que en ella persigue su autor, dado que el mismo es sumamente revelador. Así, se extrae de éste que a lo largo y ancho de dicha obra se van a abordar las nuevas tendencias, corrientes, inclinaciones —o como con parecidas o semejantes palabras quiera decirse—, que los diversos países vienen implementando recientemente o tienen pensado incorporar próximamente en sus respectivos ordenamientos jurídico-urbanísticos. Tal labor va a exigir, vaya por delante, un cuidadoso análisis para diferenciar aquellas tendencias, corrientes, inclinaciones, etc... del Derecho urbanístico que verdaderamente lo son, de aquellas otras que únicamente son modas o costumbres pasajeras. La segunda característica que se deduce del título de la obra del Prof. Dr. Don Emilio J. Urbina Mendoza, es que no se conforma éste con describir o hacer referencia a tales tendencias en su zona de confort, es decir, en su país de nacimiento y donde desempeña ordinariamente sus quehaceres académicos y profesionales, Venezuela, o como mucho en la región de la que forma parte dicho país (América del Sur, con ser ya de por sí un ámbito geográfico sumamente extenso y complejo), sino que opta por exponer tales tendencias por encima de uno y otro ámbito, lo que las hace merecedoras del calificativo de «globales», siendo, a mi modo de ver, una apuesta sumamente valiente y a la vez arriesgada la que afronta y ya anticipo, resuelve satisfactoriamente dicho autor.

Entrando ya de lleno en el contenido en sí de la obra del Prof. Dr. Don Emilio J. Urbina Mendoza, debo señalar que la misma, tras la alabanciosa presentación que tanto de ella como de su autor hace el profesor Allan R. Brewer-Carías, se divide en una Nota introductoria, Cuatro Partes y unas Conclusiones. Por lo que a la Nota introductoria se refiere, titulada de manera un tanto poética, como: *La ciudad, su discreto y secreto encanto, base del Derecho Urbanístico*, relata, a modo de introducción de su obra, las bondades y múltiples beneficios que brindan las ciudades a cuantos habitan en ellas. Entre estos últimos, hace especial hincapié en la resiliencia y capacidad de adaptación que mostraron muchas ciudades, ante la reciente pandemia del Covid-19, a pesar de lo imprevisto y agresiva que fue la misma, hasta el punto de afirmar, que: «*La excepcionalidad que introdujo el Covid-19, ha tensado quizá el último espacio de supervivencia de la especie humana: la ciudad*».

Por otro lado, reflexiona el autor de esta obra dentro de la aludida Nota introductoria sobre un aspecto atinente a la ciudad sobre el que no le falta razón, a saber, su indudable e innegable característica de

«...hábitat que facilita al ciudadano, ante incertidumbres, la capacidad para el desarrollo de su proyecto personal...». Efectivamente, la ciudad, es más, mucho más, que la mera conversión de lo planificado en realidad, en definitiva, de su faceta urbanística. Esta última, sin lugar a dudas, es necesaria para su existencia, pero una vez creada y constituida como tal, es un espacio dinámico, activo, vivo en el que se relacionan e interactúan toda clase de personas, intereses, ideas y se llevan a cabo la inmensa mayoría de las actividades más importantes del ser humano, como las interpersonales, económicas, culturales, científicas, etc... De ahí, la evocadora referencia del Prof. Dr. Don Emilio J. Urbina Mendoza, al discreto y secreto encanto de la ciudad. No obstante, y con ello termina el autor su Nota introductoria, alerta sobre los peligros, cada vez más acuciantes, que se ciernen sobre las mismas, haciendo especial hincapié en «...la tentación del poder, donde no escapa la gobernanza en materia urbanística».

La primera de las cuatro partes, titulada: *¿Cómo calificar lo moderno y qué puede considerarse una nueva tendencia sin caer en el snob?*, se circunscribe dentro de la Teoría del Derecho, con la finalidad de tratar de centrar desde la perspectiva que brinda esta disciplina, y tal y como reza el título de esta primera parte de la obra, la calificación moderna de lo que debe entenderse por «una nueva tendencia» y no por mera moda o snob del momento. Tal elucidación, sobra que lo diga, resulta determinante para poder fundamentar adecuada y debidamente el contenido de las restantes partes de la obra. Volviendo a esta primera, precisa el autor en primer término, que: «*La novedad, sobre todo para la ciencia jurídica, no radica en elucidar conceptos, paradigmas, procedimientos o teorías jurídicas del cero histórico, como de suyo, y erróneamente, nos introdujo la ilustración*», sino que por el contrario, apostilla aquel: «*Lo novedoso en la Dogmática jurídica estriba en su capacidad para replantear esquemas ya superados, renovando en la profundización del discurso jurídico, más propiamente, de la teoría de la ciudad y su Derecho*».

Ahora bien, lo realmente complejo consiste en cómo identificar una novedad en Derecho y cómo se convierte en una tendencia. En relación con tan espinosa cuestión, señala el autor de la presente obra que: «...*toda construcción teórica que ambicione pretensiones de calificarse como «nueva tendencia», debe primeramente cotejarse que las ideas jurídicas introducidas coincidan, de manera conjunta...*», con una serie de criterios que pasa a exponer y que resumidamente son los siguientes: 1.-Incidencia sobre la estructura real de un concepto, institución o procedimiento. 2.-Incidencia sobre el discurso teórico de ese concepto, institución o procedimiento. 3.-Impacto sobre el desempeño de los con-

ceptos, instituciones o procedimientos dominantes hasta ese momento. 4.-Proyección sobre el futuro de ese concepto, institución o procedimiento y capacidad de resolver las contingencias que las tendencias jurídicas dominantes no han sido capaces de resolver satisfactoriamente. 5.-Evitar juzgar como periclitadas, malas, defectuosas o insuficientes las anteriores tendencias que alguna vez fueron nuevas. Estos cinco criterios anteriormente expuestos son los que permiten identificar que una novedad surgida en el mundo jurídico, sea cual fuere ésta, es mucho más allá que una mera primicia, invención o descubrimiento, pudiéndola calificar de tendencia. Esta última, comporta, en todo momento, una nota de perdurabilidad, es decir, de vocación a mantenerse, incluso, consolidarse en el tiempo, de la que carece la novedad por sí sola. He aquí donde radica la diferencia entre una y otra, que, vaya por delante, en absoluto resulta fácil de deslindar.

La segunda parte de la obra del profesor Urbina Mendoza que vengo reseñando se titula: *Las etapas del Derecho urbanístico global y su historia*, no siendo preciso en virtud de tan esclarecedor título aclarar de que se trata en ella. Antes de aludir a las diversas etapas que, a juicio de dicho autor, integran el Derecho urbanístico global, parte el mismo de una premisa que considera irrefutable y sobre la cual considera que existe, si no unanimidad, al menos sí un consenso abrumadoramente mayoritario, consistiendo aquella en que «...*el punto de partida de nuestra disciplina (...) se sitúa en la reforma de Haussmann para la París del Segundo Imperio a las cuáles se han adicionado las más refinadas técnicas que el urbanismo y la arquitectura han impuesto a lo largo del siglo XX...*», motivo por el cual, apostilla dicho autor «...*puede calificarse, como el siglo del triunfo de la ciudad*».

Partiendo de tal premisa y por lo que a las diversas etapas del Derecho urbanístico global se refiere, el autor distingue tres claras y nítidas etapas que pasa a relacionar y explicar breve, pero, lúcidamente. Éstas son las siguientes: 1.-El derecho del Plan funcional (1885-1990). 2.-El derecho del Plan y el cuidado del ambiente (1996-2016). 3.-El derecho del ciudadano y su ciudad (2016-al presente). Por lo que a la primera de las mismas se refiere, señala que comienza precisamente con Haussmann, culminando en el año 1990 con el final del denominado modelo estructuralista y la crisis ecológica acumulada hasta entonces. Esta etapa se caracteriza por un Derecho urbanístico dedicado íntegramente a la regulación de la ciudad, y por tanto, más preocupado por el territorio y por esta última, que por el ciudadano, pese a que como acertadamente apunta el autor, su principal propósito era higienizar las ciudades a través del concepto de «ensanches». En definitiva, es un Derecho urbanístico apegado a la zonificación de la ciudad, al

sistema de planes cerrados, a la limitación de la propiedad urbana, al seccionamiento territorial, todo lo cual le hace ser extremadamente técnico y precisamente por ello, distante de los aspectos más puramente humanos, vivenciales y relacionales que acontecen en las ciudades.

La segunda de las etapas del Derecho urbanístico global comprende, al modo de ver del profesor Urbina Mendoza, del año 1996 al año 2016 y su nota caracterizadora y precisamente por ello, delimitadora de dicha etapa como tal, no es otra que la atención que se empieza a poner desde el propio urbanismo y más concretamente dentro de él, desde el planeamiento urbanístico, desde los diversos planes que lo integran, en el cuidado, protección y salvaguarda del medio ambiente. Señala así dicho profesor que, tras la Cumbre de Río de Janeiro (Brasil) de 1992, el Derecho urbanístico comenzó a preocuparse no sólo por regular la ciudad y su ocupación, pasando a concebirla como un «hábitat», donde, como literalmente subraya: «...se lucha por restituir el equilibrio ambiental roto por los modelos de desarrollo urbano». Tal evolución se consolida en el sentido anteriormente apuntado, cuando en la conferencia de Estambul (Turquía) de 1996, conocida como: «HÁBITAT II», se introducen conceptos como, entre otros: «desarrollo urbano sustentable», gestión racional del suelo urbano o cuidado del ambiente urbano, que pasan a incorporarse en múltiples Leyes de urbanismo de los más variados países del mundo.

La tercera y última de las etapas del Derecho urbanístico global a que hace referencia el profesor Urbina Mendoza y que es, precisamente, en la que nos encontramos, se titula, como ya he indicado con anterioridad: *El derecho del ciudadano y su ciudad*. La misma, según el referido profesor, comienza con la aprobación del Informe HÁBITAT III, conocido como la *Nueva Agenda Urbana*, la cual se traza un horizonte temporal que finaliza en el año 2030. El objetivo de ésta y su prioridad por lo que al urbanismo se refiere, ya no es la regulación de la ciudad en sí (primera etapa), ni tan siquiera lograr un «hábitat» adecuado para la misma, fundamentalmente, medioambiental (segunda etapa), sino colocar una y otra finalidad al servicio del ciudadano. Es decir, en ella cobra un protagonismo del que ha carecido en épocas anteriores el ciudadano, reconociéndose a favor de éste el derecho que tiene a la ciudad. Ello no implica ni comporta que el contenido de las etapas anteriores se da por superado, ni menos aún, por relegado, implicando, únicamente, que a diferencia de antaño no constituyen el paradigma central.

Así las cosas, esta nueva etapa y consecuentemente, el Derecho urbanístico propio de la misma, busca centrar sus esfuerzos teóricos no

solo en optimizar su patrimonio epistemológico acumulado a lo largo de siglo y medio, sino también, diversos aspectos que tienen que ver directamente con el ser humano y ponen a éste en el centro del problema y a su vez de la solución, como el desafío que representa la adecuada implementación de los derechos fundamentales, la ocupación de un hábitat cada vez más sustentable, un planeamiento cada vez más humanizado y acorde con el derecho a la ciudad, al tener como referencia y centro del mismo, a las personas, sus necesidades y aspiraciones. Es dentro de este contexto anteriormente descrito donde se circunscribe y adquiere todo su sentido la consecución de ciudades inteligentes, la asunción de los parámetros provenientes de un derecho más equilibrado y eficaz, capaz de reflejar, incluso, de hacer realidad el concepto de buena Administración del urbanismo.

Una vez descritas las diversas etapas del Derecho urbanístico global, aborda el profesor Urbina Mendoza, la tercera parte de su obra, a mi modo de ver, la más nuclear y emblemática, amén de ser la que propicia el título de la misma, al denominarse: *Las nuevas tendencias del Derecho urbanístico global*. En esta tercera parte y a modo de introducción, manifiesta aquel que es dentro de la última de las etapas del Derecho urbanístico anteriormente descritas, titulada, recuérdese: *El derecho del ciudadano y su ciudad*, la que «...*abre las puertas para las nuevas tendencias que lo precisan*», que, apostilla, dicho autor: «...*establecerán sus nuevos compases y velocidades en medio de los retos que impone la normativa global...*», poniendo como ejemplo paradigmático de uno de ellos, la Agenda Urbana 2030.

Tras este breve introito, precisa dicho autor que las nuevas tendencias del Derecho urbanístico global, pivotan sobre tres ideas-fuerza que terminan constituyendo las tres nuevas tendencias que, a su juicio, pueden ser reseñadas, siendo estas, las siguientes: 1.-El derecho a la ciudad. 2.-La nueva norma urbanística plurifuncional. 3.-El Soft Law Urbanístico. En relación con estos ejes teóricos que dan lugar a las nuevas tendencias urbanísticas que acabo de exponer, apunta el profesor Urbina Mendoza que tales ejes teóricos empiezan a debatirse en todo el orbe bajo diferentes enfoques, muchas veces, polémicos, no sólo en lo metodológico, sino, incluso, en su contenido y categorías epistemológicas. Por lo que a la primera de estas nuevas tendencias del Derecho urbanístico global se refiere, que como ya he expuesto, no consiste sino en el tan predicado, como complejo de alcanzar, derecho a la ciudad, señala dicho autor que tal locución («*derecho a la ciudad*»), frente a lo que pueda parecer a primera vista y algunos creen «...*no posee orígenes que la vinculen con la teoría de los derechos fundamentales*».

Abundando algo más en esta primera nueva tendencia del Derecho urbanístico global, precisa dicho autor que el denominado derecho a la ciudad una vez adentrado el siglo XXI se ha posicionado más dentro de la esfera del Derecho urbanístico, fundamentalmente, por influjo de la doctrina y jurisprudencia comunitaria. En concreto, sitúa su surgimiento, al menos, formal, a finales de la década de los años 60 del siglo XX con la obra del sociólogo francés Henry Lefebvre, titulada: *Le droit à la ville* (El derecho a la ciudad), a través de la cual, y en palabras del profesor Urbina Mendoza, este autor «...*formula una propuesta cáustica contra el quietismo estructuralista de la ciudad plasmada en la Carta de Atenas*». Si bien es cierto que el derecho a la ciudad ha tenido y tiene escasa recepción en los ordenamientos jurídicos, ha dado sustento a diversos movimientos sociales preocupados por el medio ambiente, la falta de vivienda, la segregación urbana y la injusticia social en las ciudades, a la vez que ha procurado un rico y fecundo debate en la doctrina académica.

Con independencia de las limitaciones a que me he referido con anterioridad y que igualmente recoge el profesor Urbina Mendoza, considera éste que, pese a todo, el derecho a la ciudad constituye una nueva tendencia del Derecho urbanístico global, al considerar «...*que refleja un proyecto común por construir unas reglas universales que incorporen a las ciudades como hábitats que se caractericen por el acceso al usufructo equitativo de sus recursos, actualizando y validando periódicamente el sistema internacional de protección de los derechos fundamentales*», de modo y manera que llega a considerar dicho autor el derecho a la ciudad como un archilexema, es decir, como un lexema cuyo significado está incluido en otros lexemas de significado más específico, al poder englobar múltiples manifestaciones de derechos fundamentales conexos. Termina señalando dicho autor, a modo de conclusión, tras llevar a cabo otra serie de consideraciones en relación con el derecho a la ciudad, que existen dos concepciones de éste en la actualidad: Una, más genérica, que concibe «*El derecho a la ciudad como «derecho de derechos»*», y otra, más restringida, que concibe aquel como: «*El derecho de acceso a los beneficios y ventajas de la ciudad*».

Una vez analizada la primera de las nuevas tendencias del Derecho urbanístico global, pasa el profesor Urbina Mendoza a exponer la que considera la segunda nueva tendencia urbanística a nivel mundial, que enmarca bajo la siguiente denominación: «*La nueva norma urbanística: fin de la monofuncionalidad por una plurifuncionalidad integral*». Considera así dicho autor que la segunda nueva tendencia se refleja en el cambio del concepto de la norma urbanística, que pasa de focalizarse en una sola de las hipótesis que pueden concebirse de las múlti-

ples vinculaciones urbanísticas, a estar abierta a una pluralidad de las mismas, debido a que las mismas, lejos de excluirse o repelerse, con convergentes y sumatorias. Tal predisposición hace de las nuevas normas urbanísticas plurifuncionales que sean más flexibles, versátiles y atemporales que las tradicionales normas monofuncionales sobre dicha materia. Así, estas nuevas normas urbanísticas plurifuncionales, persiguen no sólo la tradicional y estricta finalidad urbanística, que también, sino por encima de ella, en esa visión abierta que las caracteriza: «*Hacer del hábitat urbano un espacio de elevada calidad de vida*».

En relación con esta segunda nueva tendencia del Derecho urbanístico global, precisa dicho autor que la norma urbanística plurifuncional es susceptible de dividirse en las siguientes subcategorías, que de inmediato pasa a enunciar: 1.-Reglas de normación incompleta y de posterior complementariedad. 2.-Directrices estándar. 3.-Reglas de indicación flexible. 4.-Reglas de estímulo. 5.-Directrices de eje. La primera subcategoría se caracteriza por «...establecer unas líneas troncales de regulación, pero, que, ante la complejidad urbana, será posteriormente desarrollada en la medida que la dinámica de la ciudad lo exija». La segunda subcategoría hace alusión a las «...instrucciones específicas para la Administración urbanística, en los casos donde se presente lo que se conoce como situaciones especiales o atípicas, no reguladas en ningún plan». En definitiva, es «...la autorización del legislador para que la autoridad urbanística pueda echar mano a las reglas de ponderación». La tercera subcategoría engloba aquellos supuestos en los que «...el artículo se redacta de forma incompleta para que, por vía delegada, la propia Administración urbanística pueda hacer frente a situaciones especiales que puedan ocurrir dentro de la trama urbana». La cuarta subcategoría está «...destinada hacia la maximización del aprovechamiento urbanístico del suelo, en tanto y en cuanto, los actores urbanos decidan incrementar la incidencia de los mecanismos específicos de desarrollo, contenido en los Planes». La quinta subcategoría comprende las «...matrices normativas diseñadas para resolver problemas de control urbano, más que de planificación o disciplina urbanística».

Tras haber expuesto, siquiera brevemente, las que el profesor Urbina Mendoza, considera las dos primeras nuevas tendencias del Derecho urbanístico global, me corresponde exponer, la que dicho autor, considera la tercera y última de las mismas y que concreta, bajo la siguiente denominación: «*El soft-law en el Derecho administrativo y el Derecho urbanístico de construcción común*». Lo primero de todo que hace dicho autor es precisar que debe entenderse por el anglicismo soft-law, señalando al respecto que por tal se entiende: «...aquellos instrumentos de carácter normativo (legal o sublegal) que no tienen poder

vinculante, o bien de tenerlo, son más débiles que una norma tradicional...», para de inmediato apostillar, con el objetivo de concretar más su naturaleza y finalidad, que: «Son reglas fundamentales más en la persuasión y consenso que en la precisión y coercibilidad sobre la conducta de los sujetos». Tras ello, apunta el referido autor, que dónde considera que es más factible una incorporación «...futura y progresiva del soft-law en materia urbanística pudiera ocurrir en las diferentes manifestaciones del derecho a la ciudad...», que concreta en: «...el acceso a la capacidad para autonomar algunos aspectos propios de la vida urbana o su microzonificación, e inclusive, aquellos aspectos propios de la implantación de la inteligencia artificial (IA) a la gobernanza urbana».

Una vez expuestas las tres primeras partes de la obra del profesor Urbina Mendoza, me corresponde abordar la cuarta y última de las mismas, que lleva por título: *El control de la convencionalidad del Derecho a la ciudad: ¿Nuevo instrumento de protección a los derechos urbanísticos?* Lo primero de todo sobre lo que debo llamar la atención es que, en esta cuarta parte, a diferencia de las precedentes, el autor se centra más en analizar el control de la convencionalidad del Derecho a la ciudad a que alude en el título de la misma y de contestar a la pregunta que formula igualmente en él, en relación con su país de nacimiento, Venezuela, que, con carácter general, con carácter global. Es así como dicho autor se centra en contrastar hasta qué punto el control de la convencionalidad ha limitado, coartado o restringido, en particular en Venezuela, el derecho a la ciudad que se predica en múltiples Cartas y Declaraciones internacionales a que alude, entendiéndolo por tal control: *«aquel que en el mundo contemporáneo ejercen los órganos jurisdiccionales competentes para juzgar la conformidad de los actos de los Estados miembros de una Convención o tratado internacional multilateral, respecto de lo establecida en la misma».* Partiendo de dicho análisis y con la finalidad de evitar en la medida de lo posible el referido control de convencionalidad, se pregunta cómo reconocer ese derecho a la ciudad para poder protegerlo de tal control. Pone fin a esta parte cuarta de su obra, planteando, mediante una pregunta, que, por cierto, no llega a contestar del todo, si las Cartas Globales de los derechos a la ciudad pueden considerarse tratados sobre Derechos Fundamentales.

Termina su obra el profesor Urbina Mendoza, tal y como he indicado al principio de esta reseña, con unas conclusiones, aunque, a mi modo de ver, no son tales, sino más bien una recapitulación de todo lo expuesto, que se concreta en si va a poder materializarse y ser finalmente una realidad el derecho a la ciudad que se recoge en HABITAT III. En cualquier caso, señala dicho autor que, ello debiera implicar: *«...acceder para disfrutar de las ciudades, cuyos agregados*

identificatorios serían: a) La inclusión. b) La garantía de acceso. c) Transversalidad y transgeneracionalidad...», mientras que ese «...disfrute debe ser en la ciudad, caracterizada por ser justa, segura, sana, accesible, asequible, resiliente y sostenible», metas y retos de los que en el presente —siendo benévolo en mi apreciación— todavía se está algo lejos y más aún, en algunos países y regiones del mundo, en el que su situación era y es más precaria atendiendo a las carencias, fundamentalmente, económicas que padecen y que, lógicamente, les ha impedido progresar en la medida esperada.

No quiero finalizar esta reseña de la obra del Prof. Dr. Don Emilio J. Urbina Mendoza, sin hacer una valoración personal de la misma, que, para no extenderme en demasía, concreto en únicamente tres apreciaciones. En primer lugar, que la obra trasluce de principio a fin la sólida formación jurídica de su autor y no sólo en el ámbito del Derecho Urbanístico. Se constata en toda ella, asimismo, no sólo su completa formación académica sino su brillante trayectoria tanto docente como profesional en el campo del urbanismo y dentro de éste, del ordenamiento jurídico que lo regula. En segundo lugar, que compartiendo o no lo que sostiene dicho autor a lo largo y ancho de su obra, resulta, en cualquier caso, ésta, sumamente sugerente y lúcida, incluso, me atrevería a decir, que provocadora, haciéndole a uno preguntarse sobre muchas cuestiones que bien tenía ya olvidadas, bien no había reparado en ellas, o bien, sencillamente, desconocía. Consigue así el profesor Urbina Mendoza con ella, algo, ciertamente, muy difícil de lograr, hacer pensar y reflexionar al lector sobre cuantas cuestiones plantea, no dejando a nadie indiferente. En tercer lugar, que la obra en sí, es una apuesta valiente, incluso, arriesgada, pues no es fácil atreverse a precisar las etapas pasadas y presente del Derecho urbanístico a nivel global y menos aún, las que están llamadas a ser o considerarse como nuevas tendencias del Derecho urbanístico, también a nivel global. Ello denota, no sólo el conocimiento profundo y exhaustivo de múltiples ordenamientos jurídico-urbanísticos por el autor de esta obra, sino que sigue muy de cerca su evolución, lo que habla mucho y muy bien de su capacidad para estar a la última en dicha disciplina. En definitiva —y termino como empecé— es una gran obra, por su calidad, oportunidad y transcendencia que recomiendo comprar y leer con atención, pues estoy seguro que con el tiempo terminará convirtiéndose en una obra de obligada referencia.

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Facultad de Derecho. Universidad de Burgos.

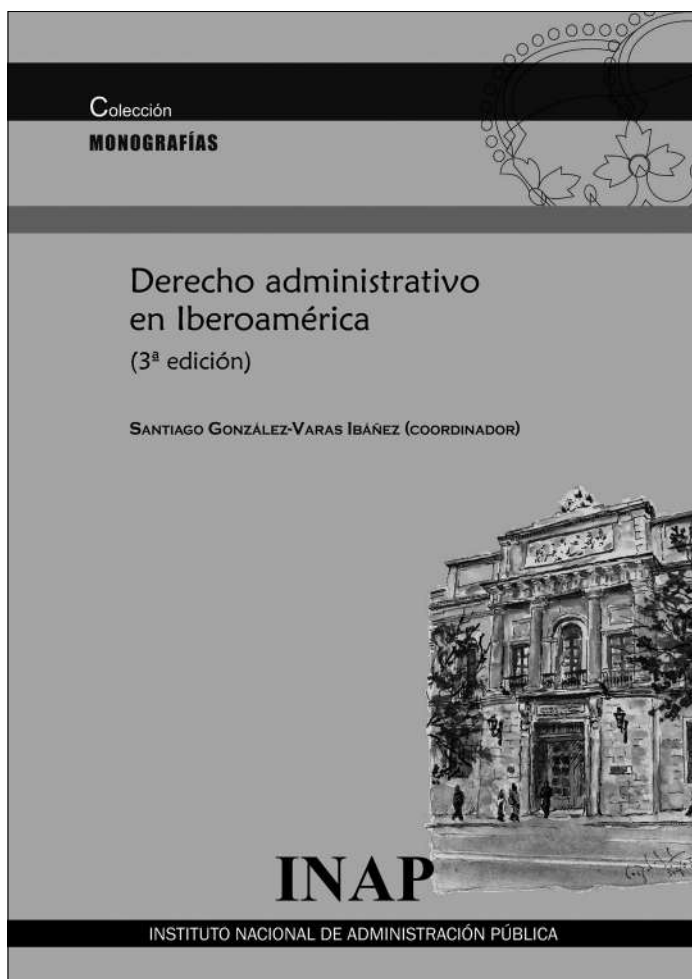


EL URBANISMO EN ANDALUCÍA

Autoedición: ANTONIO CANO MATA

1200 páginas

ISBN: 9778-84-17592-26-4



DERECHO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMÉRICA

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.)

3a ed. – 1626 p. – Madrid

Instituto Nacional de Administración Pública, 2022

Incluye notas y referencias bibliográficas.

ISBN 978-84-7351-756-0

NIPO 100-22-020-0

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es

AEDUR

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE
DERECHO URBANÍSTICO
<https://aedur.es/>



ACADEMIA DE
URBANISTAS

ISSN 1139-4978



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)