

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES

Legislación básica de medio ambiente

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
RUBÉN SERRANO LOZANO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE. 1.1. *Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental.* 1.2. *Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.* 3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO: EJEMPLOS EN EL AÑO 2014.

1. INTRODUCCIÓN

En nuestra aportación del pasado año al Observatorio de Políticas Ambientales recordábamos la evolución experimentada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y ella nos remitimos.

No obstante, durante el año 2014, nuestro Tribunal Constitucional si bien ha analizado la materia medioambiental en varias de sus sentencias¹,

1. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la STC 96/2014 y STC 109/2014 (en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, entre otras, las consistentes en la modificación del régimen retributivo de las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica); la STC 106/2014 y STC 134/2014 (relativas a la prohibición en los territorios de las CCAA de Cantabria y de La Rioja, respectivamente, de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. En ellas, el TC considera que

desde la perspectiva de la legislación básica del Estado sobre la protección del medio ambiente merece la pena destacar dos sentencias: la STC 161/2014 y la STC 162/2014.

En cuanto a la primera, la STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014 (BOE nº 262, de 29 de Octubre de 2014), resuelve el Recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Parlamento de Cataluña respecto de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que impugna la disposición final primera de dicha Ley 37/2003, por cuanto declara aplicables al art. 4.2 y 3, y a las disposiciones adicionales segunda y tercera los títulos competenciales del art. 149.1.13, 20, 21 y 24 CE, y en la medida en que declara básicos los arts. 10.2, 12.1 y 3, 13 a), y 15.3, así como la disposición adicional séptima de dicha Ley. En este sentido, el Parlamento de Cataluña entiende que, respecto al primer aspecto, la materia en la que deben quedar encuadradas las actuaciones reguladas es la de medio ambiente, por lo que el título estatal que podría amparar la regulación sería el del art. 149.1.23 CE, de manera que la atribución al Estado de funciones ejecutivas en una materia en la que la competencia de ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma, supone una extralimitación competencial. Y, en relación al otro aspecto, discute la remisión que los preceptos reseñados, declarados básicos, realizan a una posterior regulación reglamentaria en cuanto a extremos respecto de los que, a juicio del Parlamento de Cataluña, no se encontraba justificada tal remisión, pudiendo haberlos regulado la propia Ley.

Sobre este particular aspecto, sobre el que centramos nuestra atención, el Tribunal Constitucional acude a la doctrina sentada en torno a los requisitos formales de lo básico, de manera que en el FJ. 7 procede a recordarla del siguiente modo:

“Así, dijimos en la STC 131/1996, de 11 de junio, FJ 2, que «para garantizar la generalidad y estabilidad consustanciales a las reglas básicas (STC 147/1991),

los títulos competenciales prevalentes son los previstos en el artículo 149.1.13^a y 25^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético, respectivamente, sobre el de medio ambiente, y declara la nulidad de las leyes autonómicas que prohíben, de manera absoluta e incondicionada, una determinada técnica de investigación y explotación de hidrocarburos); así como la STC 121/2014 (relativa a la competencia sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético y a la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales que regulan el procedimiento de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial). Para mayores detalles remitimos a la excelente crónica de JARÍA I. y MANZANO, J., “Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente”, *Revista catalana de dret ambiental* vol. V, núm. 2 (2014).

éstas deben establecerse mediante ley formal votada en Cortes, aunque, como excepción, quepa admitir que en ciertas circunstancias el Gobierno pueda regular por Real Decreto aspectos básicos de una determinada materia. Estas circunstancias excepcionales se dan, según hemos reiterado, cuando el reglamento resulta 'complemento indispensable' para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas (por todas SSTC 25/1983, 32/1983, 48/1988): Es indispensable cuando la ley formal no resulta instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos, debido al 'carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante' de los mismos (SSTC 76/1983, 787/1985, 86/1989, 147/1991, 149/1992, entre otras), y es complemento de las normas legales básicas, cuando, además de ser materialmente básico, actúa como desarrollo de una ley que previamente ha acotado el alcance general de lo básico». Y, en este sentido «el Gobierno puede regular por vía reglamentaria materias básicas definidas como tales en normas de rango de ley, porque entonces su actuación es completiva y no delimitativa o definidora de competencias (SSTC 25/1983, 32/1983, 42/1983, entre otras)». En esta misma línea ha afirmado este Tribunal que la regulación reglamentaria de materias básicas por parte del Gobierno resultaría acorde con los preceptos constitucionales si, primeramente, cuenta con una habilitación legal, y, en segundo lugar, si su rango reglamentario viniera justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características (entre otras, SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 214/2013, de 14 de noviembre, FJ 3; 25/2013, de 31 de enero, FJ 4; y 162/2013, de 26 de septiembre, FJ 5). Todo ello sin perjuicio de que, como advertimos en la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16, «si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos o no cubiertos por la habilitación legal, que pretendiera fueran de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias de desarrollo en esta materia, estas Comunidades Autónomas podrían, de ser así y en cada caso, plantear el oportuno conflicto de competencias ante este Tribunal Constitucional, que debería, en cada supuesto, examinar si se hubiera producido o no el traspaso del ámbito competencial estatal». Ahora bien, la mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede reputarse sin más inconstitucional.

Esta doctrina la hemos referido también de manera específica a la materia medio ambiental, señalando que la «legislación básica» a que se refiere el art. 149.1.23 CE habrá de estar constituida, en principio, por un conjunto de normas legales, aunque también resulten admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda

al Gobierno de la Nación (art. 97 CE), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; y STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6)".

En virtud de lo anterior, el TC rechaza las razones esgrimidas por el Parlamento Catalán, poniendo de relieve en su F.J. 9 lo siguiente:

"En todo caso, podemos señalar que la cuestión remitida a la determinación del Gobierno presenta un evidente carácter técnico, que permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia. No es discutible que la concreción de todos y cada uno de los emisores acústicos que por sus índices de emisión deban ir acompañados de información, suficiente sobre dichos índices, bien sea en los procesos de comercialización bien en los de instalación, así como de los aspectos sobre los que en cada caso haya de extenderse esa información, hacen virtualmente imposible una determinación ex lege cumplida tanto de los emisores que deban sujetarse a esa necesidad de información al público como de los requisitos básicos que debe satisfacer tal información, previsión que, por lo demás, no es sino un trasunto de la necesidad de prestar información al público sobre la contaminación acústica, que se regula en el art. 5 de la Ley".

Respecto a la segunda, la STC 162/2014, de 7 de octubre de 2014 (BOE, núm. 262, de 29 de octubre de 2014), por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski", en la que el Tribunal Constitucional, después de constatar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes², concluye:

2. Hemos de hacer notar, primero, que el artículo 50.1 de la Ley de Montes dispone lo siguiente:

"Artículo 50. Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados.

1. Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:

- a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.*
- b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.*

Con carácter singular, las comunidades autónomas podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso estuviera previsto en:

- 1º Un instrumento de planeamiento previamente aprobado.*
- 2º Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública.*

- a) De un lado, que “(...) la finalidad disuasoria de la medida adoptada en el precepto referido, que tiene como objetivo la prevención de los incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal «hace que el precepto encaj[e] sin dificultad en el ámbito de la competencia estatal para establecer la legislación básica en materia de montes y aprovechamientos forestales, resultando extensible la doctrina recogida en la STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5 c), a cuyo tenor el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.23 CE, puede condicionar las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales, en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los recursos naturales» (STC 97/2013, de 23 de abril, FJ 4)^{3º}”.
- b) De otro lado, que “Es claro, entonces que la Ley 6/2010, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, pretende desarrollar el proyecto regional «Complejo de ocio y aventura Meseta-Ski» sobre unos terrenos sujetos a las prohibiciones de cambio de uso forestal y de realización de actividades incompatibles con la regeneración de la cubierta forestal establecidas por el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de 21 de abril, de montes, sin que nos encontremos, en este caso, en alguna de las excepciones previstas en el inciso segundo del art. 50.1 de aquella Ley, lo que determina la consiguiente vulneración de la legislación básica del Estado^{4º}”.
- c) En consecuencia, resuelve el recurso afirmando: «Atendiendo a lo expuesto debemos afirmar la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional del “Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski”^{5º}».

En definitiva, como vemos, con estas dos sentencias el Tribunal Constitucional, durante el año 2014 ha tenido oportunidad de reiterar su

^{3º} Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas incultos o en estado de abandono”.

Y, en segundo lugar, que el Tribunal Constitucional, en el FJ 4 de la Sentencia que anotamos, manifiesta que: “Este Tribunal ya ha tenido la oportunidad de afirmar el carácter básico del artículo 50.1 de la Ley de montes en su STC 97/2013, de 23 de abril, (...)”.

3. Véase en FJ 4 de la STC 162/2014.

4. Vid. FJ 5 de la STC 162/2014.

5. *Ibidem* nota anterior.

jurisprudencia en torno al concepto de legislación básica sobre protección de medio ambiente, y además, sustentar la inconstitucionalidad de una ley autonómica por vulneración de la legislación básica sobre protección del medio ambiente del Estado.

2. LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE

Las principales manifestaciones de legislación básica de medio ambiente que han tenido lugar en el año 2014 han sido:

- A) Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE, nº 162, viernes 4 de Julio de 2014).
- B) Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. (BOE, nº 293, jueves 4 de Diciembre de 2014).

Nos detenemos en el análisis de los principales aspectos de cada una de ellas.

- A) Respecto a la Ley 11/2014, cuya rúbrica es: *“por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental”*, debemos advertir que no sólo modifica la Ley de Responsabilidad Medioambiental, sino que, además, modifica la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera⁶ y la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional⁷. Si bien, es cierto, que la principal modificación que

6. Así lo hace en su Disposición final primera, que incorpora un nuevo párrafo al apartado 1 de la disposición derogatoria de Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, cuya redacción queda del siguiente tenor: “Sin perjuicio de lo anterior, la regulación contenida en los artículos 4, 11, 15 y 20 sobre emplazamientos y distancias que en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se establece, no será de aplicación a las instalaciones de tratamiento de aguas, instalaciones de depuración de aguas residuales, instalaciones desalobradoras y desalinizadoras, siempre que tal cuestión hubiera sido objeto de análisis y corrección, en su caso, mediante las medidas procedentes con arreglo a las mejores técnicas disponibles o que se ajusten a lo que al respecto determine la evaluación ambiental o, en su caso, la autorización ambiental integrada correspondiente o título administrativo equivalente”.

7. Modificación que contempla en su Disposición final segunda, ampliando el Anexo III del Plan Hidrológico Nacional, relativo a Nuevas actuaciones de interés general, incorporando las siguientes obras:

- En la Demarcación Hidrográfica del Duero:
 - Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en la provincia de Segovia (Aguilafuente, Zarzuela del Monte, Prádena, Villaverde de Íscar, Ortigosa del Monte, Cabezuela, Nieva y Santa María la Real de Nieva).
 - Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en la provincia de

lleva a cabo recae sobre la Ley de Responsabilidad Medioambiental.

En este sentido, y por lo que a nosotros importa, las modificaciones que introduce en la Ley de Responsabilidad Ambiental no todas se realizan desde el título competencial relativo a la legislación básica de medio ambiente. Hemos de avanzar que los diferentes títulos competenciales sobre los que se sustenta la Ley 11/2014 de modificación están en absoluta sintonía con los títulos competenciales esgrimidos en la Disposición final primera de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

Así pues, tanto la Ley 11/2014 como la Ley 26/2007 tienen el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución Española, salvo aquellos artículos incluidos en las secciones 1 y 2 del Capítulo IV de la Ley 26/2007, *id est*, los artículos 24 a 33 (que es la sección primera, relativa a la “Garantía financiera obligatoria”) que es legislación básica de seguros al amparo del artículo 149.1.11^a CE, y, asimismo, salvo el artículo 34 (que integra la sección segunda, relativo al Fondo estatal de reparación de daños medioambientales) que se dicta al amparo del artículo 149.1.14^a de la Constitución en materia de Hacienda general y Deuda del Estado. En esta lid, tampoco tiene carácter de legislación básica

Valladolid (colectores y estación depuradora de aguas residuales de Castroño, Nava del Rey, Fresno el Viejo).

- Actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en los Arribes del Duero.
- Emisarios de conexión con la estación depuradora de aguas residuales de Burgos (colector del arroyo de las Fuentes, colector del río Ubierna, colector del río Vena, colector del río Arlazón).
- Saneamiento de Segovia (colectores del Alfoz y conexión con San Cristóbal de Segovia).
- Ampliación de la estación depuradora de aguas residuales Burgos.
- Ampliación de la estación depuradora de aguas residuales Segovia.
- Anillo de abastecimiento y depósito de agua potable de Cortes (Burgos).
- En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir:
 - Mejora del sistema de abastecimiento en alta a los municipios del Consorcio “Plan de Écija”.
- En la Demarcación Hidrográfica del Ebro:
 - Abastecimiento de la zona central de las cuencas mineras desde el embalse de las Parras”.

de protección de medio ambiente el plazo fijado en el artículo 45 (cuya redacción se modifica), pero, sí lo es en todo lo demás⁸.

Por consiguiente, las modificaciones que realiza la Ley 11/2014 sobre la Ley 26/2007 que tienen el carácter de legislación básica de medio ambiente⁹ son¹⁰:

1.- Se modifica el artículo 2.1.b) de la Ley 26/2007, mediante la cual se define los daños a las aguas como cualquier daño que produzca efectos adversos significativos tanto en el estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como en el potencial ecológico de las masas de agua artificiales y muy modificadas. A tales efectos, se estará a las definiciones que establece la legislación de aguas.

Sin embargo, aclara que “No tendrán la consideración de daños a las aguas, los efectos adversos a los que les sea de aplicación el

-
8. Léase el tenor literal de la Disposición final Primera de la Ley 26/2007 que dispone: “Disposición final primera. Títulos competenciales.
1. Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, salvo las siguientes disposiciones:
La disposición adicional octava, que constituye legislación procesal dictada al amparo del artículo 149.1.6^a de la Constitución.
La sección 1^a del capítulo IV, que constituye legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11^a.
La sección 2^a del capítulo IV, dictada al amparo del artículo 149.1.14^a de la Constitución en materia de Hacienda general y Deuda del Estado.
2. No son básicos: El plazo fijado en el artículo 45.3; los plazos fijados en el artículo 46.3 y 4; y lo previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima, que serán sólo de aplicación a la Administración General del Estado, a sus organismos públicos y a las agencias estatales”.
9. Véase la Disposición final tercera de la Ley 11/2014, donde además puede apreciarse la absoluta sintonía con los títulos competenciales esgrimidos en la Disposición final primera de la Ley 26/2007, que reproducimos: “Disposición final tercera. Títulos competenciales.
Esta ley tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución Española, salvo los apartados cinco al diez que constituyen legislación básica de seguros dictada al amparo del artículo 149.1.11^a de la Constitución Española, y el apartado 3 que tiene carácter de legislación dictada al amparo de las reglas 18^a, 23^a y 24^a del artículo 149.1 de la Constitución Española.
El plazo establecido en el artículo 45.3 no tendrá carácter básico”.
10. Dejamos, pues, al margen de nuestro tratamiento, las modificaciones que introduce en algunas disposiciones del capítulo IV de la Ley 26/2007, señaladamente a los artículos: 24.1, 24.3, 27, 30, 31.1 y 33.

artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica¹¹”.

2.- Se incluye un nuevo apartado 6 en el artículo 3, relativo al ámbito de aplicación de la ley, con el fin de precisar su ámbito de aplicación en el caso de obras públicas de interés general, que sean competencia de la Administración General del Estado¹².

11. Véase el apartado 1 del artículo único de la Ley 11/2014. Y respecto al artículo 39 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, éste dispone:

“Artículo 39. Condiciones para las nuevas modificaciones o alteraciones.

1. Bajo las condiciones establecidas en el apartado 2 se podrán admitir nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea aunque impidan lograr un buen estado ecológico, un buen estado de las aguas subterráneas o un buen potencial ecológico, en su caso, o supongan el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea. Asimismo, y bajo idénticas condiciones, se podrán realizar nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible aunque supongan el deterioro desde el muy buen estado al buen estado de una masa de agua superficial.

2. Para admitir dichas modificaciones o alteraciones deberán cumplirse las condiciones siguientes:

a) Que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua.

b) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignent y expliquen específicamente en el plan hidrológico.

c) Que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos medioambientales se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible.

d) Que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor”.

12. Se establece lo siguiente:

“6. En el caso de obras públicas de interés general, competencia de la Administración General del Estado, esta ley se aplicará:

a) A los daños causados a las especies y a los hábitats protegidos, a las aguas, al suelo y a la ribera del mar y de las rías, y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

b) A los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador.

La normativa autonómica en la materia podrá determinar la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior a las obras públicas de especial relevancia e interés

3.- Se añade un nuevo apartado en el artículo 7, que establece la competencia de la Administración General del Estado para exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan, cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia¹³.

4.- Se introduce un nuevo artículo 17 bis, mediante el que se señala que las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales, entre los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños medioambientales, como medida de minimización y gestión del riesgo medioambiental. Esta modificación responde a la necesidad de reforzar sus aspectos preventivos¹⁴.

5.- Se modifica el artículo 41 para precisar los trámites de iniciación en el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, contemplándose que los procedimientos de exigencia de la responsabilidad medioambiental se iniciarán:

- a) De oficio, por acuerdo motivado del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, bien a petición razonada de otros órganos o bien por

equivalentes a las de interés general del Estado, cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas”.

13. La redacción final queda del siguiente modo:

“7. Corresponde a la Administración General del Estado, a través de la previa instrucción del correspondiente procedimiento de responsabilidad por daños al medio ambiente de los previstos en esta ley, exigir la adopción de las medidas de prevención, evitación y reparación que procedan, en aplicación de esta ley cuando se trate de obras públicas de interés general de su competencia. Si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afectan a recursos naturales, cuya tutela recaiga en las comunidades autónomas, será preceptivo recabar el informe del órgano autonómico competente.

En los casos de obras públicas de especial relevancia e interés equivalente a las de interés general del Estado, pero cuya titularidad y competencia corresponda a las comunidades autónomas, la competencia para la tramitación y adopción de las medidas previstas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos que, en su caso, determine la legislación autonómica”.

14. Así lo manifiesta en la Exposición de Motivos de dicha Ley. El tenor literal del artículo 17 bis es:

“Artículo 17 bis. Fomento de las medidas de prevención y evitación de daños medioambientales.

Las autoridades competentes adoptarán medidas para impulsar la realización voluntaria de análisis de riesgos medioambientales entre los operadores de cualquier actividad susceptible de ocasionar daños medioambientales, con la finalidad de lograr una adecuada gestión del riesgo medioambiental de la actividad”.

medio de denuncia que dé traslado de unos hechos que, a juicio del órgano competente, sean suficientes para acordar el inicio.

b) A solicitud del operador o de cualquier otra persona interesada.

Se prevé que cuando se inicie el procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental a solicitud de un interesado distinto del operador, la solicitud se debe formalizar por escrito y especificará, en todo caso, los daños o las amenazas de daños medioambientales. Asimismo, la solicitud especificará, “cuando ello fuera posible”, los siguientes aspectos:

- La acción u omisión del presunto responsable.
- La identificación del presunto responsable.
- La fecha en la que se produjo la acción u omisión.
- El lugar donde se ha producido el daño o la amenaza de daño.
- La relación de causalidad entre la acción o la omisión del presunto responsable y el daño o la amenaza de daño.

En los procedimientos que se inicien a solicitud de interesado distinto del operador, si el órgano competente comprobara que la solicitud de inicio no incluye los elementos señalados anteriormente, entonces requerirá al solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, acompañe los documentos preceptivos. En los casos en que no se produzca dicha subsanación, se le tendrá por desistido de su solicitud, en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin perjuicio de lo anterior, el órgano competente podrá inadmitir la solicitud, mediante resolución motivada, en los casos de aquellas solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo por resolución firme anterior otras solicitudes sustancialmente idénticas. Frente a dicha resolución de inadmisión podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.

Asimismo, se establece que el órgano competente debe pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de inicio del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental y lo comunicará al solicitante en el plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud¹⁵.

15. Cfr. Dicho artículo.

6.- Se modifica el plazo establecido en el artículo 45.3 para resolver los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. Debe recordarse que el artículo 45 contempla que la autoridad competente resolverá motivadamente y de forma expresa los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, bien exigiendo al operador la responsabilidad medioambiental en la que hubiera incurrido, bien declarando que no existe dicha responsabilidad. Y, en todo caso podrán ser denegadas, de forma motivada, aquellas solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas. Pues bien, tras la nueva redacción del apartado 3, modifica el plazo para resolver, disponiendo, de un lado, que “la autoridad competente deberá resolver y notificar en el plazo máximo de 6 meses”. Y, de otro lado, permite su ampliación, en aquellos casos científica y técnicamente complejos, en los cuales la autoridad podrá ampliar este plazo hasta 3 meses adicionales, notificando a los interesados dicha ampliación.

En todo caso, transcurrido el plazo mencionado, se entenderá caducado el procedimiento iniciado de oficio, sin perjuicio de la obligación inexcusable de la autoridad competente de resolver.

Como hemos advertido más atrás, esta referencia al plazo no tiene carácter básico.

7.- Finalmente, la presente ley suprime la disposición adicional décima de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que regulaba la responsabilidad medioambiental de las obras públicas¹⁶.

- B) En lo que concierne a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, esta ley tiene carácter de legislación básica de protección del medio ambiente en su integridad, salvo sus

16. Dicha Disposición adicional décima, disponía:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de esta ley y en la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en las obras públicas de interés general la autoridad competente no podrá exigir la adopción de las medidas previstas en esta ley, ni ejecutarlas subsidiariamente, cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de su impacto de acuerdo con la información existente, y se haya cumplido con las prescripciones establecidas en la declaración de impacto ambiental.

La normativa autonómica aplicable en la materia determinará la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior a la declaración de impacto ambiental o figura equivalente de las obras públicas cuya titularidad corresponda a las comunidades autónomas”.

artículos 13 y 32¹⁷. Como es sabido, el artículo 13, regula la declaración del estado de emergencia en caso de catástrofe ambiental con el fin de impedir que se produzcan daños irreparables, siempre que estos no puedan evitarse mediante los mecanismos de coordinación ordinarios. Esta posibilidad no es novedosa (ya se contemplaba en el artículo 7 bis de la Ley 5/2007), pero, se producen algunos cambios, como por ejemplo que la autoridad que declarará el estado de emergencia lo será el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, mientras que la derogada Ley 5/2007 establecía que lo haría el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales. En cuanto, al artículo 32, que tampoco tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, se refiere a las posibles acciones para el desarrollo territorial sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales.

En líneas generales, esta Ley 30/2014 es, en gran medida, un desarrollo y actualización del modelo existente¹⁸, esto es, basado en la configuración de la Red de Parques Nacionales, establecido por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de idéntica rúbrica (*de la Red de Parques Nacionales*), a la que deroga expresamente¹⁹, pero, no obstante, introduce algunas novedades respecto a su antecesora²⁰, como hemos visto y veremos.

-
17. Así lo recoge en su Disposición final tercera, que literalmente establece: "Esta Ley que se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución que atribuye al Estado la competencia en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, tiene carácter básico, sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente apartado. Tienen asimismo carácter básico, al amparo del artículo 149.1.13^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación económica el artículo 32. La declaración de estado de emergencia recogida en el artículo 13, se ampara en la competencia en materia de seguridad pública atribuida al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.29^a de la Constitución".
 18. Tal y como reconoce en su Exposición de motivos, "(...) es obligado que la Administración General del Estado consolide la función de coordinación de la Red de Parques Nacionales, con la finalidad de asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales más representativos".
 19. *Vid.* Disposición derogatoria única de la Ley 30/2014.
 20. Respecto a las novedades introducidas por la Ley 30/2014, véase el excelente trabajo de LOZANO CUTANDA, B. (con la colaboración de ROLDÁN BUÑUEL, A.) "LEY 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: Cinco reformas clave", en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 22 de diciembre de 2014.

La Ley 30/2014 se estructura en 11 Títulos, 40 artículos, 12 Disposiciones adicionales, 2 Disposiciones transitorias, Una Disposición derogatoria, 5 Disposiciones finales y 1 Anexo.

A nuestro juicio, de la nueva regulación de Parques Nacionales merece destacarse los siguientes aspectos (que no siempre son novedades):

1. Dentro del Título I, relativo a “Disposiciones Generales”, entre las definiciones que contempla su artículo 3, debe subrayarse que la nueva definición de “Área de influencia socioeconómica” es más restrictiva que la ofrecida por la Ley 5/2007 por cuanto ésta estará constituida por los términos municipales que aportan territorio al parque nacional (excluyendo a los que aporten terreno en la Zona periférica de protección²¹), y, excepcionalmente por otros directamente relacionados, siempre que hayan causas objetivas que lo justifiquen²². No obstante, dicha definición se completa en el artículo 31.2 para los parques nacionales marinos o marítimo terrestres en los que dicha área de influencia socioeconómica podrá incluir aquellos municipios que sin aportar territorio sean adyacentes al mismo en función de su situación geográfica, o que mantengan una clara vinculación económica y social con las actividades que en el mismo se desarrollen o soporten instalaciones o infraestructuras asociadas al mismo.
2. En el Título II, relativo a los “Parques Nacionales”, en cuanto a los requerimientos territoriales²³ respecto a la declaración

21. Anteriormente, el artículo 3 de la Ley 5/2007, consideraba “Área de influencia socioeconómica de un Parque Nacional” el “territorio constituido por los términos municipales que aportan terreno al mismo o a su Zona periférica de protección, así como, excepcionalmente, siempre que haya causas objetivas que los definan, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las Administraciones Públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo”. Esto es, se incluía en el área de influencia socioeconómica los términos municipales que aportaban terreno en la Zona periférica de protección.

22. Cfr. Artículo 3, letra b) que dispone:
 “Área de influencia socioeconómica de un parque nacional: territorio constituido por los términos municipales que aportan terreno al mismo, así como, excepcionalmente, siempre que haya causas objetivas que lo definan, por otros directamente relacionados, cuando así se considere en las leyes declarativas, en los que las administraciones públicas llevarán a cabo políticas activas para su desarrollo”.

23. Exigidos por el artículo 6 de la nueva ley.

de un parque nacional **peninsular**, sea terrestre o marítimo-terrestre (y sólo en estos casos), aumenta (con carácter general, pues, admite excepciones en “casos debidamente justificados”) la exigencia de mayor superficie que ahora se establece en 20.000 hectáreas²⁴, cuando la Ley 5/2007 exigía como mínimo 15.000 hectáreas²⁵.

3. Dentro de este mismo Título II, debe destacarse, igualmente, la regulación que realiza el artículo 7.5 respecto a las limitaciones en los bienes y derechos de los particulares afectados por la declaración de Parque Nacional, que, como atinadamente observara LOZANO CUTANDA, conlleva un “refuerzo de la garantía patrimonial de los titulares de terrenos incluidos en un parque nacional²⁶”, por cuanto reconoce que *“Cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados*

24. Véase la redacción del artículo 6.1 letra c) de la Ley 30/2014:

“1. Los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado parque nacional, son:

(...)

c) Tendrá una superficie continua, no fragmentada y sin estrangulamientos, suficiente como para permitir que se mantengan sus características físicas y biológicas y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes. A estos efectos, la superficie del parque nacional, salvo en casos debidamente justificados, tendrá:

- Al menos, 5.000 hectáreas en parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares.
- Al menos, 20.000 hectáreas en parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres peninsulares y en parques nacionales en aguas marinas”.

25. El artículo 9.1 letra c) de la anterior Ley 5/2007 establecía:

“1. Los requisitos que debe reunir un espacio para que pueda ser declarado como Parque Nacional, son:

(...)

c) Tendrá una superficie continua y no fragmentada suficiente como para permitir la evolución natural sin o con escasa intervención humana, de forma que se mantengan sus características físicas y biológicas, y se asegure el funcionamiento de los procesos naturales presentes. A estos efectos, la superficie del Parque Nacional, salvo casos debidamente justificados, tendrá:

Al menos, 15.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres peninsulares.

Al menos, 5.000 hectáreas en Parques Nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares.

Al menos, 20.000 hectáreas en Parques Nacionales en aguas marinas”.

26. Cfr. LOZANO CUTANDA, B., (con la colaboración de ROLDÁN BUÑUEL, A.), *op. cit.*, p. 4.

derechos que el titular no tenga el deber jurídico de soportar, será objeto de indemnización a sus titulares, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las administraciones públicas, a la vista de la situación anterior, actuarán con la máxima diligencia para indemnizar en su caso, de acuerdo con la ley declarativa". Esta regulación es más contundente que la contemplada por la Disposición adicional quinta de la derogada Ley 5/2007 que disponía: "Las Administraciones Públicas asumirán el pago de las indemnizaciones por las limitaciones en los bienes y derechos patrimoniales legítimos, establecidas en los Parques Nacionales. Corresponderá a la Administración General del Estado el pago de aquéllas que deriven de la legislación básica en la materia y del Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Corresponderá a las Comunidades Autónomas el pago de las indemnizaciones por las limitaciones restantes".

4. Asimismo, otra de las novedades introducidas por este Título II tiene lugar respecto a la regulación del procedimiento de declaración de un parque nacional, concretamente, en cuanto a la formalización de la iniciativa para la declaración, que se realizará mediante la aprobación inicial de una "propuesta conjunta"²⁷ por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional. Esta exigencia de "una propuesta conjunta" no se contemplaba en la anterior Ley 5/2007²⁸.

27. Tal y como establece el artículo 8.2 de la Ley 30/2014:

"La iniciativa para la declaración de un parque nacional corresponde a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido dicho espacio o al Gobierno de la Nación.

Sin perjuicio de la aprobación, en su caso, del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por la comunidad o comunidades autónomas respectivas, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de una propuesta conjunta por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional".

28. Véase, lo que establecía, sobre ello el artículo 10.3 de la Ley 5/2007:

"3. La iniciativa para la declaración como Parque Nacional de un espacio natural corresponde al órgano que determine la Comunidad Autónoma o al Gobierno del Estado. En todo caso, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación

La propuesta de declaración, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Ley 30/2014 debe incluir los siguientes aspectos (que no todos son novedosos e indicaremos los que sí lo son):

- a) Los objetivos que se pretenden alcanzar con la declaración del parque nacional.
- b) Los límites geográficos.
- c) El análisis científico y técnico del cumplimiento de los requisitos establecidos para los parques nacionales.
- d) El diagnóstico ecológico del estado de conservación de los sistemas naturales incluidos en la propuesta.
- e) El diagnóstico del patrimonio cultural –material e inmaterial– vinculado con los valores naturales del espacio. Este aspecto sí resulta novedoso.
- f) El análisis socioeconómico de los municipios afectados y de su contexto comarcal o regional.
- g) La evaluación de los efectos de la declaración sobre los usos existentes y su compatibilidad con la figura de parque nacional.
- h) Los estudios ambientales y socioeconómicos que permitan estimar las consecuencias de la declaración incluyendo un análisis sobre el grado de aceptación de la propuesta por la población implicada, así como una memoria económica que incluya las estimaciones sobre su repercusión en el presupuesto de las administraciones públicas afectadas.
- i) La delimitación de la zona periférica de protección y su régimen jurídico.
- j) La delimitación del área de influencia socioeconómica.
- k) La identificación de las medidas de protección preventiva.
- l) El análisis del solapamiento con otras figuras de protección existentes en el territorio que se pretende declarar parque nacional. Este aspecto sí resulta novedoso.
- m) El diagnóstico de la accesibilidad de los espacios de uso público y propuesta de las actuaciones que garanticen su

inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados”.

utilización y disfrute a todas las personas. También este aspecto es novedoso.

5. También, dentro del mismo Título II, hemos de hacer notar que en el procedimiento de declaración de parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional contemplado en el artículo 8.8 de la Ley 30/2014 presenta algunas novedades respecto al establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley 5/2007²⁹, ya que es más detallado y participativo, pues, tras establecer que la iniciativa para la declaración corresponde al Gobierno de la Nación, que la formalizará mediante la aprobación inicial de la correspondiente propuesta, exige que la propuesta sea sometida a información pública en el Boletín Oficial del Estado por un plazo mínimo de tres meses, incorporándose al expediente las alegaciones presentadas y las respuestas a las mismas. Además, exige que se someta a informe no sólo de las Comunidades Autónomas afectadas, sino también de los departamentos ministeriales, a los entes locales afectados, así como a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales, e incluso, por mor de la Disposición adicional duodécima, “se solicitará informe al Ministerio de Fomento en todos los aspectos referentes a seguridad marítima, navegación, vida humana en la mar, contaminación del medio marino y señalización marítima, y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en lo que se refiere a seguridad y abastecimiento energético y al Ministerio de Defensa en lo que se refiere a defensa y seguridad nacional”.

Completados los trámites anteriores, el Gobierno elaborará, aprobará y remitirá a las Cortes Generales el proyecto de ley para su declaración.

6. En el Título III, bajo la rúbrica “La Red de Parques Nacionales”, importa destacar la preocupación de la ley por la

29. En dicha Disposición adicional cuarta, bajo la rúbrica “Procedimientos de declaración y pérdida de la condición de los Parques Nacionales sobre aguas marinas de competencia estatal”, se establecía:

“En la declaración y pérdida de la condición de los Parques Nacionales sobre aguas marinas de competencia de la Administración General del Estado, el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta corresponderá al Gobierno de la Nación, y el requisito de acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural”.

imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales. De modo que, en su artículo 17, encarga al Gobierno que, por real decreto (previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales), establezca la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red, así como los medios materiales y vestuario de personal. Además, establece que su uso será obligatorio para, al menos, aquellos profesionales de la Red que desarrollen labores en contacto con el público. Incluso, dispone que la señalética informativa de los parques nacionales tendrá carácter único, obligatorio, exclusivo y será accesible.

7. En el Título V, dedicado a la “Gestión”, en su artículo 22, se contempla una de las novedades más llamativas de la Ley 30/2014, que es la previsión de la intervención de la Administración General del Estado en caso de que un Parque Nacional se encuentre en un “estado de conservación desfavorable”. Para determinar un estado de conservación desfavorable habrá de atenderse a lo dispuesto en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales³⁰ que establecerá los requisitos necesarios que han de concurrir, con carácter de mínimos³¹.

Dicha intervención está prevista con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional.

Además, se articula a través de un procedimiento que exige que la Administración General del Estado haya realizado, previamente, requerimiento formal a la comunidad autónoma o a las comunidades autónomas correspondientes, para que, en el plazo de 6 meses, adopten las medidas y acciones indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la presente ley y la adecuada conservación del parque nacional³². En

30. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales, tal y como recoge el artículo 19.1 de la Ley 30/2014, es el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios.

Será elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y aprobado por real decreto, previo informe del Consejo de la Red. Para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales (art. 19.3).

31. Cfr. Art. 22.3 de la Ley 30/2014.

32. En este sentido, con toda razón, LOZANO CUTANDA, B (con la colaboración de ROLDÁN BUÑUEL, A.), *op. cit.*, p. 3, señalan que “Este precepto, que podría calificarse

este sentido, con toda razón LOZANO CUTANDA, sólo tras ello, la Administración General del Estado podrá adoptar de modo concreto, singular y puntual, previa audiencia de la comunidad autónoma o de las comunidades autónomas afectadas, aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar la adecuada conservación del parque nacional.

8. En el Título VI, relativo a “Órganos consultivos, de colaboración y de coordinación”, hemos de resaltar la creación de tres nuevos órganos: a) el denominado “Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales”; b) “Las Comisiones de Coordinación”; y, c) “El Comité Científico de parques nacionales”.

Respecto al primero, el Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, regulado en el artículo 25, éste se constituirá en el ámbito de la Administración General del Estado, al objeto de profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación, estudiar posibles efectos comunes, conciliar la puesta en marcha de programas y actuaciones en los parques nacionales, intercambiar información y experiencias, y facilitar la difusión del conocimiento de los parques nacionales.

Su composición, funciones y régimen de funcionamiento serán objeto de desarrollo reglamentario. Ahora bien, estará presidido por el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales, y formarán parte del mismo los responsables de cada parque nacional designados por cada comunidad autónoma. Será Secretario del mismo un funcionario del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

En cuanto a las segundas, las Comisiones de Coordinación, su regulación se efectúa en el artículo 26, están concebidas para la gestión de los parques nacionales supraautónomos. En cada uno de ellos se constituirá una Comisión de Coordinación al objeto de integrar la actividad de gestión de cada una de las comunidades autónomas del modo que resulte más adecuado. La Administración General del Estado, en el marco de esta Comisión, coordinará las actuaciones y decisiones al objeto de asegurar la responsabilidad com-

como un remedio legislativo del artículo 155 de la Constitución en este ámbito, parece necesario y proporcionado al interés general del Estado (...).

partida de las administraciones implicadas y la coherencia del conjunto, actuaciones y decisiones que serán adoptadas por la administración competente, sin que pueda ser asumida la gestión del parque ni para supuestos concretos ni con carácter general por la Comisión de Coordinación³³.

Respecto a su composición, funcionamiento y funciones nos remitimos a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 26³⁴.

En lo que concierne al tercero, al “El Comité Científico de parques nacionales”, éste se encuentra regulado en el artículo 28 y se crea como órgano científico de carácter asesor, adscrito al Organismo autónomo Parques Nacionales. Su función genérica es asesorar científicamente sobre cualquier cuestión que

33. *Sic.* Art. 26.1 de la Ley 30/2014.

34. Que disponen:

“2. La composición de las Comisiones de Coordinación será paritaria existiendo tantos representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como de las administraciones públicas con competencia en la gestión de los parques nacionales. A estos efectos, cada comunidad autónoma nombrará un máximo de dos representantes por cada Comisión de Coordinación.

3. El Presidente de la Comisión de Coordinación será designado por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de entre los representantes de la Administración General del Estado, actuando como Secretario uno de los representantes de las administraciones autonómicas.

4. La Comisión de Coordinación, que se reunirá al menos dos veces al año de forma ordinaria o siempre que lo solicite alguna de las partes, quedará válidamente constituida en el momento en que las administraciones implicadas designen a sus representantes y se haya producido la primera reunión a iniciativa de la Administración General del Estado.

5. Corresponden a la Comisión de Coordinación las siguientes funciones:

a) Velar por el logro de los objetivos básicos de los parques nacionales, en particular la conservación de sus valores naturales, intercambiando información y asegurando la armonía en la ejecución de las respectivas competencias.

b) Analizar los documentos de alcance general de cada una de las administraciones concernidas al objeto de asegurar su armónica integración en la actividad de cada una de ellas.

c) Proponer a las administraciones públicas competentes los convenios de colaboración que se estimen necesarios para ejecutar las respectivas actuaciones necesarias para la conservación del parque nacional.

d) Actuar como comisión de seguimiento en caso de convenios de colaboración suscritos entre las administraciones concernidas.

e) Coordinar el correcto uso de sus signos externos identificativos.

f) Conocer, informar y analizar los programas de desarrollo sostenible, las actuaciones de cohesión territorial, así como las propuestas de distribución de ayudas y subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del parque nacional.

g) Conocer e informar el contenido de la memoria anual de actividades que ha de elevarse al Patronato, así como el informe anual de cumplimiento de los

le sea planteada desde la Dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales, a iniciativa de esta o a petición de las administraciones gestoras de los parques nacionales.

Respecto a sus funciones específicas, su composición y funcionamiento nos remitimos al contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 28³⁵.

9. La Disposición adicional séptima, relativa a la “Adaptación de los parques nacionales existentes a la presente ley”, establece un plazo máximo de 6 años a partir de la entrada en vigor de la misma, esto es, a partir del 5 de diciembre de 2014. Esta previsión ha sido interpretada, con pleno acierto, por LOZANO CUTANDA, como “la ampliación de la

objetivos generales a elevar al Consejo de la Red coordinándolas con el resto de parques de la Red de Parques Nacionales.

h) Conocer y coordinar el régimen de colaboración y apoyo con titulares y propietarios.

i) Informar las propuestas de modificación de los límites del parque nacional.

j) La coordinación de todas aquellas actuaciones acordadas entre las administraciones públicas que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional.

35. Que establecen lo siguiente:

“(…) y específicamente le corresponden:

a) Asesorar en la elaboración del Programa de Investigación de la Red de Parques Nacionales y sus revisiones.

b) Participar en los procesos de evaluación, selección y seguimiento de los proyectos subvencionados al amparo de cuantas convocatorias públicas de ayudas a la investigación promueva el Organismo Autónomo Parques Nacionales en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y sus revisiones.

c) Elaborar informe previo a la determinación del estado de conservación desfavorable de cualquiera de los parques nacionales, valorando la evolución de los sistemas naturales, formaciones geológicas y vegetales o las especies singulares y evaluando la significación de los valores resultantes de la aplicación de los correspondientes parámetros, a petición del Organismo Autónomo Parques Nacionales o a instancia de las administraciones gestoras.

d) Informar sobre los sistemas de indicadores aplicables a la Red de Parques Nacionales para determinar su estado de conservación, que deberán ser acordados en el seno del Comité de Colaboración y Coordinación y estar basados en los aplicados en el ámbito nacional e internacional.

3. La composición y funcionamiento del Comité Científico se establecerá mediante orden ministerial. En cualquier caso formará parte del mismo el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales, que actuará como Presidente, y un conjunto de vocales de entre la comunidad científica con una reconocida trayectoria profesional en el campo de la investigación de espacios naturales protegidos. Por cada una de las comunidades autónomas en cuyo territorio exista un parque nacional se nombrará un vocal, en la forma que establezca la orden ministerial, y a propuesta de la correspondiente comunidad autónoma”.

moratoria para la supresión de la caza y otras actividades incompatibles en los parques nacionales”. Efectivamente, así es, por cuanto, la Disposición final segunda de la derogada Ley 5/2007 contemplaba un plazo máximo de 10 años para adecuar la situación de los Parques Nacionales ya declarados a la entrada en vigor de dicha ley (que lo hizo el 5 de abril de 2007). Por consiguiente, el plazo de adaptación que finalizaba en abril de 2017 ha sido ampliado hasta diciembre de 2020.

Téngase en cuenta que tanto la Ley 5/2007 como la Ley 30/2014 coinciden en la consideración de las actividades incompatibles en el territorio de los parques nacionales. La previsión actual se establece en el artículo 7.3 de la Ley 30/2014 (que era el contenido del artículo 13.3 de la Ley 5/2007), que contempla:

“(...) En todo caso, se consideran actividades incompatibles las siguientes:

a) La pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, así como la tala con fines comerciales. En el caso de existir estas actividades en el momento de la declaración, las administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para su eliminación, dentro del plazo que a tal efecto establecerá la ley declarativa.

La administración gestora del parque nacional podrá programar y organizar actividades de control de poblaciones y de restauración de hábitats de acuerdo con los objetivos y determinaciones del Plan Director y del Plan Rector de Uso y Gestión.

b) Los aprovechamientos hidroeléctricos, vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, salvo en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental o interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria. En el caso de que dichas actividades o instalaciones, estén presentes en el momento de la declaración y no sea posible su supresión, las administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para la corrección de sus efectos, dentro del plazo que a tal efecto establecerá la ley declarativa.

- c) Las explotaciones y extracciones mineras, de hidrocarburos, áridos y canteras.
 - d) El aprovechamiento de otros recursos salvo aquellos que sean compatibles con los objetivos del parque, se apoyen en derechos consolidados o constituyan una aportación reconocida en la ley declarativa de valores culturales, inmateriales o ecológicos.
 - e) El sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura sobre la vertical del terreno, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor”.
10. Precisamente relacionado con esto último, *id est*, con la actividad incompatible consiste en el sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura sobre la vertical del terreno, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor, la Disposición final primera de la Ley 30/2014, en su apartado 2 contiene una modificación de la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama consistente en que, con carácter excepcional, dicha altura queda reducida a 500 metros para las aeronaves comerciales y de Estado, dada la singularidad de la ubicación geográfica del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Previéndose, además, que las actividades de vuelos de aeronaves no impulsadas a motor, serán objeto de estudio en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama a fin de determinar las cotas, periodos y zonas donde tal actividad no resulte incompatible con la conservación de los recursos del parque”.

3. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO: EJEMPLOS EN EL AÑO 2014

Ya hemos recordado, en nuestro primer apartado, con ocasión de la STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014 que las normas reglamentarias pueden formar parte del ámbito de la legislación básica, con carácter excepcional, siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial.

A lo largo del año 2014 se han producido numerosa normativa reglamentaria de carácter básico en materia de medio ambiente. Ahora bien, sólo mencionaremos aquellos supuestos que nos parecen más importantes, sobre todo desde el punto de vista competencial, esto es, desde el análisis

de los títulos competenciales invocados para su establecimiento, sin entrar en la descripción de su contenido material.

Desde esta perspectiva, debemos advertir que, con carácter general se recurre, por supuesto, al artículo 149.1.23 CE, pero, con frecuencia se invoca conjuntamente otros títulos competenciales (artículo 149.1.13 CE y del artículo 149.1.18 CE) como fundamento de tales disposiciones. Esto no es nuevo, pues, una de las características principales del medio ambiente es la de su transversalidad u horizontalidad de sus contenidos, y así lo hemos dicho reiteradamente³⁶, pues, el Tribunal Constitucional (STC 102/1995) ha manifestado que las competencias sobre el medio ambiente se caracterizan por su transversalidad dado que inciden en otro conjunto de materias que están incluidas en el reparto constitucional de competencias, pero, esta transversalidad no hace que se encuadre bajo el medio ambiente cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales “sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora”.

Por consiguiente, destacamos las siguientes normas reglamentarias:

1.- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. (BOE, nº 247, de 11 de octubre de 2014). Este Reglamento General de Costas, como expone en su Exposición de motivos, “desarrolla con detalle el régimen de la prórroga extraordinaria de las concesiones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas –pieza clave de la reforma de 2013–, fijando, en el caso de las concesiones ordinarias, el plazo máximo de duración de la prórroga en función de los usos, que en ningún caso podrá exceder de los setenta y cinco años”.

Tal y como contempla en su Disposición final primera:

“La presente norma se aprueba al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1ª y 23ª de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

36. Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Legislación Básica de medio ambiente” en *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*. pp. 165 y ss. Asimismo, en “Concepto de medio ambiente” en *Tratado de Derecho Ambiental* (ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, M. C. [Dirs.]), Ed. Tirant lo Blanch. 2013. p. 36.

No obstante, los capítulos V, VI y VII del título III, la disposición adicional octava, las disposiciones transitorias primera a quinta, decimotercera a decimoséptima, vigesimotercera, vigesimoquinta y vigesimosexta constituyen legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y se dictan al amparo de los establecido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

La disposición adicional séptima se dicta al amparo de la competencia atribuida al Estado en materia de legislación civil por la cláusula 8ª del artículo 149.1 de la Constitución”.

2.- Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. (BOE, nº 58, de 8 de marzo de 2014).

Esta norma tiene lugar con ocasión de incorporar algunos aspectos contemplados en la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, si bien nuestro ordenamiento jurídico nacional ya incorporaba en gran medida el marco exigido por la referida Directiva.

En este sentido, este Real Decreto desarrolla la Ley 25/1964, de 29 de abril, en cuanto a la regulación de la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, procediendo a actualizar la regulación de las actividades de ENRESA, derogando el Real Decreto 1349/2003, de 31 de octubre, sobre ordenación de las actividades de la «Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S. A.» (ENRESA), y su financiación.

Asimismo, en este real decreto se contemplan algunos principios generales en la gestión de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, se precisan las responsabilidades asociadas a dicha gestión, y se establece la regulación y contenido del programa nacional español, denominado Plan General de Residuos Radiactivos.

Se modifica el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, incorporando en él una nueva autorización de desmantelamiento y cierre para las instalaciones de almacenamiento definitivo de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, y se incluye la obligación de aportar garantías proporcionadas que cubran los costes y contingencias que se pudieran derivar de los procesos de desmantelamiento y clausura o cierre de las instalaciones nucleares. E, igualmente, se modifica el citado Reglamento, a fin de aclarar que la declaración de cese de actividad supone una autorización de explotación en la que se establecen las condiciones a las que han

de ajustarse las actividades a realizar en la instalación hasta disponer de la autorización de desmantelamiento, introduciendo la posibilidad de su renovación tras dicho cese, cuando éste haya obedecido a razones ajenas a las de seguridad nuclear o protección radiológica.

También introduce ciertas modificaciones en el Real Decreto 243/2009, de 27 de febrero, por el que se regula la vigilancia y control de traslados de residuos radioactivos y combustible nuclear gastado entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad, al objeto de clarificar su redacción.

Lo curioso es que los títulos competenciales invocados son el artículo 149.1.13 y 149.1.25 CE³⁷.

3.- El Real Decreto 971/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios (BOE, nº 292, de 3 de diciembre de 2014).

Este real decreto se dicta en virtud de la habilitación normativa prevista en, respectivamente, la disposición final segunda de la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, y en la disposición final quinta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Tiene por objeto, según dispone su artículo 1:

a) Regular la participación de España en el procedimiento de aprobación de sustancias activas, protectores, y sinergistas, y de autorización de productos fitosanitarios, y adyuvantes, en aplicación del Reglamento (CE) nº 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, así como de renovación y revisión de los mismos.

b) Dictar disposiciones específicas para la aplicación en España del Reglamento (CE) nº 396/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo, en lo relativo a la aprobación del límite máximo de residuos (LMR).

c) Regular el procedimiento de autorización de organismos independientes que lleven a cabo los trabajos de evaluación científico-técnica de las solicitudes presentadas por las empresas, de acuerdo con el Reglamento

37. Véase su Disposición final tercera, que dispone: “Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13^a y 25^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen minero y energético, respectivamente.

(CE) n° 1107/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, y con el Reglamento (CE) n° 396/2005, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005.

A tenor de lo dispuesto en su Disposición final primera, “este real decreto se dicta al amparo del artículo 149.1.13^a, 16^a y 23^a de la Constitución, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de, respectivamente, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad, y legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

4.- El Real Decreto 128/2014, de 28 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 3» para la adquisición de vehículos comerciales, motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico. (BOE, n° 55, de 5 de marzo de 2014).

Como es sabido, el Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire», que forma parte de una estrategia más amplia, diseñada y puesta en marcha por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, tiene por objetivo reducir de forma significativa las emisiones de contaminantes atmosféricos, principalmente partículas, así como las emisiones de CO₂ mediante la renovación del parque actual de vehículos por modelos más eficientes y de menor impacto ambiental disponibles en el mercado español.

En este sentido, este Real Decreto viene a continuar las actuaciones iniciadas en con la aprobación del Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regulaba la concesión directa de ayudas al Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire» para la adquisición de vehículos comerciales, y por el Real Decreto 831/2013, de 25 de octubre, por el que se modificaba el Real Decreto 89/2013 con la finalidad de incluir en el objeto de las ayudas reguladas, la adquisición de motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire 2», para la adquisición de motocicletas, ciclomotores eléctricos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

De este modo, el presente real decreto tiene por objeto regular las bases para la concesión directa de ayudas para la adquisición de vehículos comerciales, así como de motocicletas y ciclomotores eléctricos e híbridos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

Así pues, el Plan «PIMA Aire 3» permitirá a España cumplir con sus compromisos europeos en el marco de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, y a los relativos a la reducción de las emisiones de CO₂ de los sectores difusos, en el marco de los objetivos fijados por la Unión Europea para el horizonte 2020.

Los títulos competenciales en los que se ampara este Real Decreto 128/2014 son el artículo 149.13 y 149.1.23 CE³⁸.

5.- El Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. (BOE, nº 77, de 29 de marzo de 2014).

Este Real Decreto tiene por objeto la creación del registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Con ello se pretende contribuir a la reducción a nivel nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero, a incrementar las absorciones por los sumideros de carbono en el territorio nacional y a facilitar de esta manera el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España en materia de cambio climático³⁹.

Asimismo, se persigue sensibilizar e incentivar a la sociedad en su conjunto en la lucha contra el cambio climático con el fin de lograr una economía baja en carbono. La participación en el registro es de carácter voluntario, estando dirigido a personas físicas o jurídicas públicas o privadas y trabajadores autónomos que deseen participar en el mismo.

En su disposición final segunda, el real decreto enuncia que los títulos competenciales que amparan esta norma que son los previstos en los artículos 149.1.23^a y 149.1.13^a de la CE, esto es, legislación básica sobre protección del medio ambiente y la competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

6.- La Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación. (BOE, nº 107, de 2 de mayo de 2014).

En aplicación de la normativa internacional ratificada por España en esta materia, a saber: el Convenio Internacional sobre Cooperación,

38. Así lo contempla su Disposición final primera: "Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13^a y 23^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente".

39. Cfr. Artículo 1 del Real Decreto 163/2014.

Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990, conocido por las siglas OPRC 90, y su Protocolo contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, conocido por las siglas OPRC-HNS 2000, ratificados por España el 12 de enero de 1994 y el 27 de enero de 2005⁴⁰, respectivamente, se dictó el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.

Dicho Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina se basa en dos subsistemas: a) El subsistema marítimo y b) el subsistema costero, cuyos ámbitos de actuación son, respectivamente, las aguas marítimas y la costa.

Corresponde al Ministerio de Fomento la aprobación y elaboración del Plan Marítimo Nacional, pero, el subsistema costero que está integrado por el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación debe ser elaborado y aprobado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Así pues, tal y como manifiesta el artículo único de esta Orden, por medio de la misma se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación, que se contiene en el anexo de esta orden, y que será de aplicación a aquellos sucesos de contaminación marina accidental o deliberada, cualquiera que sea su origen o naturaleza, que afecte o pueda afectar a las costas españolas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Sistema Nacional de Respuesta, aprobado por el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre.

El título competencial que ampara esta Orden Ministerial es el artículo 149.1.23 CE⁴¹.

-
40. Ambos instrumentos internacionales tienen como objetivo la cooperación internacional y la asistencia mutua en incidentes mayores de contaminación marina, y el desarrollo y mantenimiento en los Estados Parte de la adecuada capacidad de preparación y respuesta frente a emergencias de contaminación marina de todos los niveles, ya sea ésta causada por hidrocarburos o por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas. Ponen de relieve que ante un suceso de contaminación marina es fundamental actuar con prontitud y eficacia, a fin de reducir al mínimo los daños que puedan derivarse de dicho suceso, y, además, subrayan la importancia de hacer preparativos eficaces para luchar contra los sucesos de contaminación, entre los cuales es pieza angular la elaboración de planes de contingencia.
41. Véase su Disposición final primera que establece: “Esta orden se dicta de acuerdo con el artículo 149.1.23^a de la Constitución Española que atribuye al Estado competencias para dictar legislación básica del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente en su territorio”.