

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES

Legislación básica de medio ambiente

BLANCA LOZANO CUTANDA

RUBÉN SERRANO LOZANO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 3. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA: LA REFORMA DE LA LEY DE MONTES Y DE LA LEY DE PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD. 3.1 la reforma de la Ley de Montes. 3.2 La reforma de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. 3.3. Otras novedades introducidas en la legislación básica. 4. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO APROBADAS EN 2015.

1. INTRODUCCIÓN

Esta recensión de la legislación básica ambiental del año 2015 está muy especialmente dedicada al profesor Luis Ortega Álvarez, que la llevó, al principio, con Nuria Garrido y, últimamente con Rubén Serrano hasta que nos dejó en primavera, con el irremplazable vacío de quienes, como él, pertenecen a la estirpe de los imprescindibles. A Luis Ortega le definían su vocación de ser útil desde el derecho, como dijo un ilustre compañero, y su enorme generosidad para compartir con todos, discípulos y maestros, su ciencia y su arrolladora vitalidad. La contribución de Ortega al derecho ambiental fue muy importante, tanto desde la cátedra de la Universidad de Castilla-La Mancha como en su ejercicio como magistrado del Tribunal Constitucional. En esta sección dedicada a la legislación básica intentaremos seguir sus pasos y mantenernos a su altura, con la dificultad que sabemos que ello conlleva.

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Durante el año 2015 nuestro Tribunal Constitucional ha abordado la materia ambiental en varias sentencias, cuyo análisis será objeto en otro capítulo de esta obra, correspondiendo aquí únicamente dar cuenta de aquellas que, o bien han incidido en la delimitación de la competencia exclusiva del Estado para dictar legislación básica en materia de protección del medio ambiente *ex* artículo 149.1.23 de la Constitución, o bien han afectado a la legislación básica estatal en la materia por anular alguna norma o precepto de la misma.

En cuanto al primer punto, merece destacarse la Sentencia 45/2015, de 5 de marzo de 2015, por la que el TC resuelve, desestimando, el conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

El Tribunal Constitucional comienza realizando un análisis del carácter y sentido de las disposiciones del Real Decreto 975/2009 traídas a conflicto, en el que destaca el hecho de que esta norma lleva a cabo la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento y del Consejo, sobre gestión de los residuos de industrias extractivas y llama la atención su referencia al principio de no regresión, cuando afirma que “en consonancia con el principio de no regresión (*cláusula stand still*), el Real Decreto “adecua sus disposiciones a las previsiones de la Directiva 2006/21/CE, si bien conserva en algunos puntos el mayor grado de restricción previsto en la normativa reglamentaria precedente”.

La Sentencia desestima la petición principal de que el Real Decreto fuera declarado inconstitucional y nulo en su totalidad por no ajustarse a la doctrina constitucional sobre la dimensión formal de la legislación básica. Entre otros motivos de impugnación, se aducía que en ningún caso cabría el desarrollo reglamentario de carácter básico de una ley preconstitucional, como es la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Este argumento se rechaza, recordando la Sentencia que “este Tribunal ha admitido como básicas leyes dictadas antes de la entrada en vigor de la Constitución, ha entendido que de las del sector minero pueden deducirse normas básicas de protección medioambiental (por todas, STC 64/1982, FJ 5) y ha considerado, en particular, que en determinadas circunstancias estas normas legales preconstitucionales pueden admitir un desarrollo

reglamentario de carácter básico (entre muchas, STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1)”.

Acomete a continuación la Sentencia un análisis singularizado de los preceptos concretos impugnados por extralimitación material de lo básico, sin apreciar que la misma concorra. Destaca, en especial, su análisis de los preceptos que regulan el “plan de restauración” minera, que, como el Tribunal Constitucional reconoce, si bien por lo general describe objetivos y contenidos mínimos, contiene algunos preceptos que establecen determinaciones muy precisas (*v.gr.*, el artículo 32.2 establece en 48 horas el plazo de que dispone la entidad explotadora para notificar los sucesos que puedan afectar a la estabilidad de la instalación de residuos mineros y los efectos medioambientales adversos significativos revelados por los procedimientos de seguimiento de la instalación). Estos preceptos, sin embargo, se consideran amparados en el artículo 149.1.23 CE, siguiendo lo ya declarado en otros pronunciamientos, “a la vista de su fuerte conexión con exigencias europeas e internacionales y su manifiesta finalidad protectora frente a riesgos graves.”

Resulta asimismo destacable lo declarado en relación a las garantías financieras o equivalentes que la entidad explotadora debía constituir para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de restauración, pues si bien el Real Decreto las amparaba formalmente en la competencia estatal de ordenación de seguros (art. 149.1.1 CE), la Sentencia las reconduce al ámbito material de lo básico para la protección ambiental señalando, por las razones que expone, que dichas previsiones “no sólo responden a una finalidad de protección medioambiental; es que desarrollan claramente una de las líneas maestras de la política actual en esta materia: tratan de responsabilizar directamente a la industria, que no ha internalizado históricamente el coste social de los efectos contaminantes de sus actividades productivas, endosándolo a la sociedad y a las generaciones futuras. Consecuentemente, el régimen de garantías financieras a que se sujetan las entidades explotadoras debe reputarse básico, sin que ello obste al desarrollo normativo de mayores estándares de protección.”

Se manifiesta así en este pronunciamiento del Tribunal Constitucional una clara *vis atractiva* del título competencial de la protección del medio ambiente sobre cualesquiera otros títulos competenciales conexos, lo que está en consonancia con la progresiva “ecologización” de múltiples sectores de nuestro ordenamiento.

Por lo que respecta a la incidencia de las Sentencias del Tribunal Constitucional en normas de carácter básico, en 2015 destaca, sin duda, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, que declara inconstitucionales y nulos

varios preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas.

En primer lugar, declara la inconstitucionalidad del artículo primero, número treinta y nueve de esta ley, por la que se introducía un apartado 5 en la disposición transitoria primera de la Ley de Costas en virtud del cual se excluían del dominio público marítimo terrestre, aunque fueran naturalmente inundables, 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 salinas marítimas”. La Sentencia anula este precepto por entender que “la pretensión de excluir porciones del dominio público natural en atención a su transformación artificial y al tipo de explotación resulta constitucionalmente inadmisibile. 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” (F.J. 7).

En segundo lugar, la Sentencia declara la inconstitucionalidad de los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional cuarta de la ley cuestionada, relativa al deslinde de la isla de Formentera, por considerar que tal deslinde carece de justificación racional, sin datos científicos contrastados, entendiendo que vulnera el artículo 132.2 de la Constitución porque por imperativo del artículo 132.2 CE “los elementos abstractos definitorios de la zona marítimo-terrestre o las playas forzosamente han de ser los mismos en el conjunto del territorio, peninsular o insular, pues la libertad de configuración del legislador tiene, entre otros límites, el que deriva de la concepción unitaria e indivisible de las categorías genéricas de los bienes que conforman el demanio natural. Admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido el mandato del citado precepto constitucional, al abrir la puerta a tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional, en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público” (F.J. 12).

Y, por último, se declara asimismo inconstitucional y nula la disposición adicional novena de la ley cuestionada, que disponía el modo en el que la Administración habría de ir reubicando, “de acuerdo con criterios de sostenibilidad de las inversiones”, las instalaciones de depuración de aguas residuales construidas en dominio público marítimo-terrestres antes de la entrada en vigor de la Ley de costas que hubiera de ser reubicadas en cumplimiento de una resolución judicial. En este caso, la disposición se declara inconstitucional no por su contradicción con el artículo 132.2 de la Constitución sino por considerar que se trata de una ley singular que vulnera lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución,

porque “aunque el legislador pueda introducir causas de suspensión de la ejecución de las resoluciones judiciales, ha de hacerlo respetando siempre el monopolio de Jueces y Tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pues en él radica la quintaesencia de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE)” (F.J. 15).

3. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA: LAS REFORMAS DE LA LEY DE MONTES Y DE LA LEY DE PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

3.1 LA REFORMA DE LA LEY DE MONTES

La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, Ley de Montes o LM), está dotada del carácter de legislación básica estatal *ex* artículo 149.1.23 y, en algunos de sus preceptos, de competencia exclusiva estatal al amparo de otros títulos competenciales (*vid.* su disposición final segunda). La reforma de la Ley de Montes se lleva a cabo por el artículo único de la Ley 21/2015 y por algunas de sus disposiciones adicionales pues en las demás, como ya viene siendo habitual, se aprovecha el dictado de esta ley para introducir reformas ambientales en otras normas distintas aunque relacionadas con la protección ambiental¹.

Nos limitaremos aquí a enunciar las principales modificaciones de la ley por lo que respecta a la protección ambiental (pues contiene también preceptos dirigidos fundamentalmente a incentivar su aprovechamiento, como la creación de las figuras de los “montes de socios” y las Sociedades

¹ Se introducen así modificaciones puntuales en las siguientes normas: Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura (disposición final primera); Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (disposición final segunda); Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas; Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (la disposición final cuarta “renueva” hasta el 31 de diciembre de 2016 la autorización al Gobierno para llevar a cabo un texto refundido en esta materia). Por otro lado, las disposiciones adicionales contienen también novedades en materia de protección ambiental que afectan a las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura (disposición adicional quinta) y a otros aspectos a los que haremos referencia en el epígrafe 2.3.

Forestales), remitiendo su estudio más detenido al apartado de esta obra dedicado a los montes².

A. Posibilidad de excepción por ley autonómica del cambio de uso de los terrenos quemados (modificación del artículo 50 de la LM)

Se trata, sin duda, del precepto que mayor controversia ha generado de la nueva ley, a nuestro juicio con razón, en cuanto supone una clara regresión ambiental. Aunque se mantiene la prohibición general del cambio de uso de los montes incendiados, se prevé que “con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada”.

Se flexibiliza así, a nuestro juicio injustificadamente, una de las medidas legales más importantes para prevenir la especulación y evitar los incendios provocados. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en las sentencias en las que desestimó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la redacción original del precepto, en las que declaró que resulta “clara la finalidad disuasoria de la medida adoptada, que tiene como objetivo la prevención de incendios forestales y, en última instancia, la protección de la masa forestal” (STC 83/2013, de 11 de abril y, en el mismo sentido, STC 97/2013, de 23 de abril). Fue precisamente la contradicción con este precepto de la legislación básica, sin poder encuadrarse en ninguna de las excepciones que preveía en su redacción, lo que llevó a la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2014, de 7 de octubre, a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de 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”. Con esta reforma se da por tanto un paso atrás, como bien se ha dicho, “hacia la anhelada irreductibilidad de los ejecutivos”³.

² Vid. también E. BLASCO HEDO, “Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes: principales novedades”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 49, de 21 de septiembre de 2015, accesible en Internet; y B.LOZANO CUTANDA, “Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley de Montes: resumen en diez puntos”, publicado en la web de Gómez-Acebo & Pombo, enero de 2016, accesible en Internet.

³ R. J. ORTEGA MONTORO, “El caso Meseta-Ski: la STC 162/2014 y la reforma en 2015 de la Ley de Montes (o sobre la anhelada irreductibilidad de los ejecutivos)”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 2, 2016, págs. 180-190.

B. Novedades en el concepto y en las clases de montes

La reforma incluye, entre los principios inspiradores de la Ley de Montes, «la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (nueva letra l del art. 3), lo que los somete a la nueva “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas” que, en aplicación de las directrices europeas, ha introducido, como se expondrá a continuación, la Ley 33/2015, por la que se modifica la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Se excluyen de la calificación de monte las plantaciones forestales de turno corto cuando termine “la vigencia de los turnos de aprovechamiento previamente establecidos”, permitiéndose a las Comunidades Autónomas únicamente establecer “un periodo más corto” (nuevo apartado 4 del art. 5). Esta previsión constituye también una regresión ambiental dado que, con anterioridad a este nuevo inciso, todo terreno agrícola que se reforestase quedaba adscrito, sin excepción, a la categoría de monte [art. 5.1.d)].

Por otro lado, la reforma suprime la categoría de los montes, públicos o privados, sometidos a «otras figuras de especial protección» creadas por las comunidades autónomas y distintas de la prevista en el artículo 13 de la Ley de Montes, que en su nueva redacción enuncia los supuestos que permiten tanto la inclusión de un monte público en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública como la declaración de un monte privado como monte protector y su inclusión en el nuevo “Catálogo de Montes Protectores”. Sin embargo, se reconoce la posibilidad de que las comunidades autónomas añadan cualquier otro tipo de monte a estos supuestos, con lo que sus competencias pueden retomarse por esta vía. En todo caso, la disposición transitoria cuarta de la reforma precisa que “se consideran incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública todos los montes declarados de utilidad pública con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley”.

Interesa desatacar, por último, que para evitar la transformación mediante urbanización de los montes de dominio público forestal, se introduce en esta ley básica estatal la precisión —que no debería ser necesaria— de que en los instrumentos de planeamiento urbanístico estos montes «tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización» (art. 39.2).

C. Los agentes forestales: limitación de sus funciones para la denuncia de ilícitos penales

La ley ha mantenido el reconocimiento expreso de la condición de funcionarios públicos de estos agentes [arts. 6.q)] y, por consiguiente, la presunción de certeza de las actas que levanten en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, y este es un punto que ha generado también polémica, conforme a la nueva redacción del artículo 58 ya sólo se les permite denunciar infracciones administrativas, pues en el ámbito penal “sus funciones como Policía Judicial genérica se limitarán a actuar las primeras diligencias de prevención” y “cuando tuvieran conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de delito deberán ponerlos en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, *a través del procedimiento que determinen los órganos en cuya estructura se integren (...)*”. Con ello, se deja el control de las denuncias de estos agentes a las autoridades autonómicas de las que dependan, lo que resulta contradictorio con la acción pública que rige en materia penal y con la eficacia que han venido demostrando en la prevención de los ilícitos forestales.

D. Acceso público: posibilidad de permitir la circulación de vehículos a motor por pistas forestales

La reforma elimina la prohibición general de circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, remitiendo a las Comunidades Autónomas la definición de las condiciones en que se permite esta circulación. En todo caso, se garantiza el acceso a los vehículos vinculados a la gestión, las servidumbres de paso reconocidas y a los servicios de vigilancia y extinción de incendios (artículo 54 *bis*). Se echa en falta aquí, como ha puesto de relieve la doctrina, la determinación de los permisos que las Comunidades Autónomas debieran exigir para permitir esta circulación de vehículos de motor por pistas y terrenos forestales⁴.

E. Novedades en la gestión de los montes: la flexibilización de la planificación forestal

La obligatoriedad de que los montes cuenten con un plan de ordenación, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente se limita tras la reforma en la ley básica estatal a los montes declarados de utilidad pública y a los montes protectores (con anterioridad se exigía para todos los montes públicos y privados). Se prevé, no obstante, que las

⁴ Eva BLASCO HEDO, *ob.ult.cit.*, pág. 6.

comunidades autónomas determinen en qué casos puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes privados no protectores y públicos no catalogados.

Se introduce la posibilidad de que las Comunidades Autónomas aprueben “modelos tipo de gestión forestal”, que incluyan las actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a escala apropiada. Estos modelos tipo podrán sustituir la necesidad de instrumentos individualizados, de tal forma que los montes adquirirán la condición de “monte ordenado”, con las ventajas que comporta, si los titulares se adhieren al modelo tipo y se comprometen a seguir sus indicaciones. La Exposición de Motivos aclara que “evidentemente, los servicios de inspección pueden comprobar que realmente se efectúan las acciones selvícolas prescritas en el modelo de terreno que a ello se ha comprometido”.

Y en la misma línea de flexibilización de la planificación forestal, se aumenta el plazo en el cual los montes que tengan esa obligación deben contar con un instrumento de ordenación, plan dasocrático o instrumento equivalente, que pasa de quince a veinticinco años desde la entrada en vigor de la Ley de Montes (en febrero de 2004), así como el plazo en el que se admite la carencia de dicho instrumento para poder acogerse a los incentivos previstos en la ley (que pasa de diez a quince años).

F. La valoración de la sostenibilidad forestal en la contratación pública

La reforma concreta la previsión contenida en el artículo 35 bis, que se limitaba a instar la adopción de “las medidas oportunas” para evitar la adquisición de madera y productos derivados procedentes de talas ilegales de terceros países y para favorecer la adquisición de aquellos procedentes de bosques certificados. Ahora se precisa que las exigencias relativas a las condiciones de legalidad del aprovechamiento de la madera y sus productos derivados podrán incluirse por el órgano de contratación “como factor excluyente en caso de no acreditarse”. Se hace referencia, además, a las consideraciones “de sostenibilidad, que podrán acreditarse mediante la certificación forestal que la propia Ley define en el artículo 6 “, pero no se dice cómo podrán operar en el procedimiento de contratación, por lo que se supone que podrán operar bien como medio para acreditar la solvencia técnica del empresario o bien como criterio para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa, siempre que guarden relación con el objeto del contrato y se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.

G. Incentivos económicos: la mención de los “instrumentos basados en el mercado”

Otra novedad de la reforma que merece reseñarse es la mención del «desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que éstos prestan» (art. 63.2). Con ello la reforma parece hacer referencia al *habitat banking* o bancos de hábitat como instrumentos para compensar los daños ambientales, que han sido incluidos recientemente en la legislación española por medio de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, como herramientas para mejorar las compensaciones ambientales llevadas a cabo como consecuencia de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Se trata de una herramienta basada en el mercado mediante la que, a partir de acciones de mejora sobre la biodiversidad, se crean títulos ambientales, en este caso «créditos ambientales, que pueden ser vendidos para compensar impactos equivalentes sobre el medio natural».

H. Infracciones y sanciones

Se regula una nueva infracción por violación de los preceptos derivados de la aplicación del Reglamento número 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre aseguramiento de la legalidad de los productos de madera. La infracción se tipifica como muy grave, grave o leve atendiendo al valor de la madera introducida en el mercado contraviniendo la normativa, pero, en todo caso, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Reglamento se tipifica como infracción grave [art. 68.2 e)].

Como novedad en materia de sanciones ambientales, teniendo en cuenta que hasta ahora ninguna norma ambiental estatal ha previsto la adscripción de las multas o indemnizaciones a fines de restauración ambiental, la reforma dispone que, en aquellos supuestos en los el infractor deba indemnizar por haber sido el beneficio económico superior a la máxima sanción prevista, «esta indemnización será como máximo el doble de la cuantía de dicho beneficio y en el caso de montes declarados de utilidad pública se ingresará en el fondo de mejoras regulado en el artículo 38» de la Ley (nueva redacción del apartado 3 del artículo 77).

3.2 LA REFORMA DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD

La Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –que en todos sus preceptos, salvo el artículo 76.2 y la disposición adicional

primera, tiene carácter de legislación básica-, ha sido modificada en muchos de sus preceptos por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Esta ley introduce, además, algunas modificaciones en la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental y en la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que se expondrán en el siguiente epígrafe.

Según declara la Ley 33/2015 en su Exposición de Motivos, con esta reforma se trata de mejorar, por un lado, ciertos aspectos de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, especialmente en lo que se refiere a la gestión de los espacios protegidos, y de garantizar, por otro, la correcta aplicación del derecho internacional y la incorporación de la normativa de la Unión Europea en nuestro ordenamiento jurídico. En este segundo aspecto destacan las medidas tendentes a la aplicación del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, ratificado por España el 3 de junio de 2014.

A. El nuevo marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas

La reforma añade un nuevo Capítulo III al título I de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que lleva por rúbrica “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”. Con este nuevo capítulo, como dice la Exposición de Motivos, se pretende dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa» de 6 de mayo de 2013 [COM (2013) 249 final], e incorporar algunos de los objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020.

Se prevé así que, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, se elabore por la Administración General del Estado con la colaboración de las comunidades autónomas una “Estrategia estatal de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas”, que incorpore una “cartografía adecuada que permita visualizar gráficamente la misma”. La estrategia, que una vez aprobada se publicará en el BOE, marcará las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino. Como hemos expuesto, todos los montes han sido declarados por la Ley 21/2015 como “infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático” [nueva letra 1) del artículo 3 de la Ley de Montes]. Las comunidades autónomas, basándose en las directrices de la Estrategia estatal y en un plazo máximo de tres años desde su aprobación,

desarrollarán sus propias estrategias que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estatal.

B. Medidas para el cumplimiento del Protocolo de Nagoya sobre al acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización

Uno de los aspectos más destacados de la reforma es la adaptación de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad al Protocolo de Nagoya. Este Protocolo fue adoptado en la COP-10 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que tuvo lugar en Nagoya (Japón) en octubre de 2010 y su objetivo es lograr un reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, para así contribuir a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. El Protocolo cubre los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos que estén dentro del CDB, por lo que se excluyen *a priori* del mismo los recursos que estén fuera de las jurisdicciones nacionales de los Estados parte o los recursos genéticos humanos. El Protocolo se aplica también a los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, estableciendo determinadas obligaciones a los Estados parte⁵.

La Ley 33/2015 regula las obligaciones que incumben a nuestro país conforme a este Protocolo, una vez ratificada nuestra adhesión al mismo en 2014. La mayor parte de esta regulación se contiene en el nuevo artículo 71 de la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, dedicado al “acceso y utilización de los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y *distribución de beneficios*”.

Este precepto dispone que el acceso a los recursos genéticos españoles procedentes de taxones silvestres “se someterá por real decreto a los requisitos de consentimiento previo informado y condiciones mutuamente acordadas. Como prueba de haber prestado el consentimiento previo informado y de haber establecido las condiciones mutuamente acordadas, se emitirá una autorización de acceso a estos recursos”. De esta regulación de acceso se excluyen determinados recursos (los recursos fitogenéticos y los recursos zoogenéticos para la agricultura y la alimentación y los recursos pesqueros), así como el acceso a los recursos genéticos con fines exclusivamente taxonómicos.

⁵ Sobre los principales elementos del Protocolo de Nagoya, *vid.* el apartado dedicado al Convenio sobre Diversidad Biológica en “Compromisos Internacionales Ambientales”, B. LOZANO CUTANDA y A. LAGO CANDEIRA, *Observatorio de Políticas Ambientales 2010*, págs.. 27 y ss.

El artículo establece la distribución de la competencia para prestar el consentimiento previo informado, establecer las condiciones mutuamente acordadas y consiguientemente emitir la autorización de acceso a dichos recursos genéticos, mediante un sistema en el que, si bien se reconoce la competencia general de las comunidades autónomas, hay varios supuestos de amplio espectro en los que se atribuye al Estado, por lo que es probable que dé lugar a entrecruzamientos y a conflictos competenciales⁶. Por otro lado, se reconoce al MAGRAMA como punto focal nacional para la aplicación del Protocolo de Nagoya, lo que supone que las autoridades competentes para el acceso a los recursos genéticos notificarán a este Ministerio las autorizaciones y sus mecanismos de desarrollo, y éste lo trasladará al Centro de Intercambio de Información previsto en el Protocolo, momento en el que se convertirán en los certificados de cumplimiento internacionalmente reconocidos.

Interesa destacar la previsión de que, en el caso de los recursos genéticos cuyo acceso haya sido concedido por la Administración General del Estado, “los beneficios que se deriven de su utilización se canalizarán a través del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad”, lo que constituye una nueva fuente de recursos para este Fondo, creado por la Ley 42/2007 y al que las restricciones presupuestarias de los últimos años han impedido proveer de financiación⁷.

Para el seguimiento y las medidas de cumplimiento de la utilización de los recursos genéticos en España, la ley (nuevo artículo 72) se remite a lo dispuesto en el Reglamento europeo aprobado para la aplicación del

⁶ Así, si bien el artículo 71.3 reconoce la competencia, con carácter general, a las comunidades autónomas de cuyo territorio procedan o en cuyo territorio estén localizadas las instituciones de conservación *ex situ*, excluye determinados supuestos que determinan la competencia de la Administración del Estado y que revisten notable importancia: recursos genéticos marinos; recursos genéticos que se encuentren en bienes de dominio público de titularidad estatal; recursos genéticos que se encuentren en instituciones de conservación *ex situ* de carácter o titularidad estatal; y recursos genéticos procedentes de taxones silvestres terrestres cuya área de distribución abarque más de una comunidad autónoma.

⁷ En relación con este Fondo, la reforma mantiene sus objetivos, introduciendo dos previsiones nuevas sobre la ejecución de las acciones financiadas con el mismo: la ejecución de las acciones financiadas con este Fondo ya no se atribuye en exclusiva a las comunidades autónomas, pues se reconoce la competencia de la Administración General del Estado para la ejecución de las acciones en su ámbito de competencias, y se establece el principio de subsidiariedad, en virtud del cual se dará “participación, en las acciones y beneficios de las medidas propuestas, a los habitantes y a los propietarios de los territorios beneficiados por las medidas promovidas por el Fondo” (nuevo artículo 78).

Protocolo de Nagoya (por ser la Unión Europea también Parte Contratante del Protocolo): el Reglamento (UE) nº 511/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión. Se establece que el incumplimiento de las obligaciones previstas en este Reglamento será sancionado conforme a lo dispuesto en el título IV de la ley.

El artículo 74 incorpora a nuestro ordenamiento jurídico las obligaciones derivadas del Protocolo relativas a la promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Entre otros compromisos, las Administraciones públicas deberán promover “la realización de Inventarios de los Conocimientos Tradicionales relevantes para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y geodiversidad, con especial atención a los etnobotánicos”, que se integrarán en el “Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al Patrimonio Natural y la Biodiversidad”.

C. Distribución competencial: atribución al Estado de las competencias para la ejecución de las competencias de la Convención sobre derecho del mar de Montego Bay

Para la ejecución de lo dispuesto en la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de Montego Bay, de 10 de diciembre de 1982, que fue ratificada por España el 20 de diciembre de 1996, se atribuye a la Administración General del Estado la competencia para “el establecimiento de cualquier limitación o prohibición de la navegación marítima y de sus actividades conexas, así como la prevención y la lucha contra la contaminación en las aguas marinas objeto de esta disposición” (nuevo apartado 2 del artículo 6).

Por lo demás, se clarifica en este precepto y en otros de la ley (como en los artículos 27 y 36 y en los 42 a 45 referidos a la Red Natura 2000), el sistema de distribución de competencias para la gestión de la biodiversidad marina que ya recogía, aunque de forma más imprecisa en la redacción inicial de la ley y que responde a la jurisprudencia constitucional, en virtud del cual corresponde a la Administración del Estado, a través del MAGRAMA, el ejercicio de las funciones a las que se refiere la ley “con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino”, con única excepción de la competencia de las comunidades autónomas “con respecto a especies (*excepto las altamente migratorias*) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, *cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el*

espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”.

D. Incorporación de los espacios protegidos al Registro de la Propiedad

Con el objetivo de dotar de mayor seguridad jurídica a los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, el nuevo artículo 53 de la ley establece que la información perimetral de los espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario de Zonas Húmedas, integrada en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se incorporará al sistema de información geográfica de la finca registral, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria. Para ello, se encomienda al MAGRAMA mantener actualizado un servicio de mapas en línea que permita identificar y delimitar dichos ámbitos espaciales protegidos (el procedimiento para la comunicación entre este sistema de información geográfica y el del Registro de Propiedad se remite a la aprobación de una orden ministerial).

E. Novedades en la gestión de los parques

En los parques, se introduce la previsión de que se podrán establecer limitaciones a la entrada de visitantes no sólo para garantizar su protección sino también para atender a “los derechos de los titulares de los terrenos en ellos ubicados”, previsión esta que constituye una regresión ambiental más, pues precisamente uno de los objetivos de la declaración de un parque es, como señala el Plan de acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español (EUROPARC-España 2002), “acercar a los visitantes a sus valores naturales y culturales, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación y difusión de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación ambiental”. Los derechos e intereses patrimoniales legítimos de los propietarios que puedan verse afectados por la declaración de un parque habrán de ser indemnizados (tal como ha reconocido, de forma muy clara y contundente, la Ley 30/2014, de Parques Nacionales⁸), pero en ningún caso el Plan de Uso y Gestión debería restringir la entrada de visitantes por otras razones que no sean las de su propia conservación.

En relación a las Áreas Marinas Protegidas, se incluye una referencia al Plan Director de la Red de Áreas Protegidas de España, introducido y

⁸ *Vid.*, B. LOZANO CUTANDA, “Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, diciembre de 2014, accesible en Internet.

regulado por la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, al que corresponde establecer “los criterios mínimos comunes de gestión aplicables a las áreas marinas incluidas en dicha Red” (nuevo artículo 33.3).

Se permite una explotación limitada de los recursos de los Monumentos Naturales. Hasta ahora se prohibía, con carácter general, la explotación de recursos en estos espacios o elementos de la naturaleza, salvo en aquellos casos en que por razones de investigación o conservación se permitiese, previa la pertinente autorización administrativa, y ahora se añade la posibilidad de autorizar “actividades económicas compatibles con mínimo impacto y que contribuyan al bienestar socioeconómico de la población” (nuevo artículo 34.3).

En los espacios Red Natura 2000 se incluyen varias previsiones para promocionar y priorizar mediante el acceso a subvenciones, así como la obtención de beneficios fiscales y de otro tipo (incluidas bonificaciones en las cuotas patronales de la Seguridad Social), las actividades que, siendo coherentes y compatibles con los valores que justifican la declaración como espacios de esta Red Natura 2000, contribuyan al bienestar de las poblaciones y a la creación de empleo (nuevo artículo 42.4).

En cuanto a las medidas de conservación, se añade el deber de que los planes o instrumentos de gestión de estos lugares tengan “en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares, o con limitaciones singulares específicas ligadas a la gestión del lugar” [nuevo artículo 46, a) *in fine*].

Para la mejor vigilancia y seguimiento del estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, se prevé la elaboración por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de unas directrices para establecer una metodología común y las características de este seguimiento.

F. Medidas para la protección de especies autóctonas silvestres y la reintroducción de las extinguidas

En el artículo 3 dedicado a las “definiciones” se introduce (con una deficiente técnica normativa) una restricción a la suelta de especies piscícolas o cinegéticas alóctonas. Se dice así que la “suelta” es la “liberación de ejemplares de especies objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético que, en el caso de las especies alóctonas no catalogadas como invasoras, *solo se podrán realizar en aquellos tramos de río, laguna o*

pantano, o terrenos cinegéticos en los que se haya autorizado este tipo de liberaciones antes de la entrada en vigor de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y siempre con la finalidad de capturar a los ejemplares del medio en el plazo de tiempo más breve posible y en cualquier caso antes de que puedan naturalizarse” (número 42).

Como medida para reforzar la garantía de la conservación de las especies autóctonas silvestres, el nuevo artículo 54 dispone que “la Administración General del Estado prohibirá la importación o introducción de especies o subespecies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos”. A estos efectos, se encarga al MAGRAMA que elabore, en el plazo de un año, un listado en el que, “con base en la información técnica y científica existente”, se incluya los taxones alóctonos susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos”. Una vez publicado este listado, sólo podrá autorizarse la importación de una especie incluida en el mismo si se comprueba (en la primera importación solicitada, mediante una evaluación del análisis de riesgo presentada por el operador), que la especie no es susceptible de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos. Si el análisis de riesgo de esa primera solicitud es favorable a la importación, no será necesario solicitar autorización para importaciones posteriores “salvo que nuevas razones de índole científica debidamente fundadas aconsejen someterlo de nuevo a un análisis de riesgo”. Se encomienda al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que mantenga actualizado en su sede electrónica un registro de las especies que hayan sido objeto de estos análisis de riesgos y del resultado de los mismos.

Se introduce un nuevo precepto (artículo 55) dedicado a la “reintroducción de especies silvestres autóctonas extinguidas”. En él se insta a las Administraciones públicas a que promuevan esta reintroducción, incluso la de aquellas especies desaparecidas de todo el medio natural español en tiempos históricos. Como instrumento previo y necesario para ello, se establece que la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad elaborará, antes del 31 de diciembre de 2017, un Listado de especies extinguidas en todo el medio natural español, que será objeto de publicación en el BOE. Se estipula que “no podrán autorizarse proyectos de reintroducción de especies no presentes en estado silvestre en el territorio español, que no estén incluidas en el citado listado”. Interesa señalar que los proyectos para la reintroducción de especies silvestres autóctonas extinguidas podrán ser ejecutados tanto por las

Administraciones públicas como por cualquier persona física o jurídica de derecho privado, previo informe favorable al proyecto de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, autorización de la Administración, central o autonómica, competente y tras contar con una adecuada participación y audiencia públicas.

G. Infracciones y sanciones

Entre las modificaciones que se introducen en el régimen jurídico sancionador destaca la tipificación como infracción de “la utilización de recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos sin haber respetado las obligaciones previstas en el Reglamento (UE) 511/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya” [artículo 80.1.v)]. En este caso, además de la sanción que corresponda por aplicación de los criterios establecidos en la ley, se prevé la posibilidad de que se acuerde “la inmediata suspensión de las actividades específicas de utilización del recurso genético en cuestión, como la comercialización de productos basados en los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados o a la confiscación de los recursos genéticos obtenidos ilegalmente” (art. 81.3).

3.3 OTRAS NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA

Como ya hemos adelantado, tanto la Ley 21/2015, de reforma de la Ley de Montes, como la Ley 33/2015, que modifica la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad contienen disposiciones que afectan a otras leyes de protección ambiental. Nos limitaremos aquí a dar cuenta muy brevemente de las principales novedades que introducen.

Entre las novedades que contiene la Ley 21/2015 cabe destacar la creación por su disposición adicional sexta (dictada al amparo de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente *ex* artículo 149.1.23), de la figura del “Camino Natural”, que se define como “un itinerario destinado a un uso público no motorizado, principalmente peatonal o ciclista” y que cumpla los requisitos que enuncia la ley: a) construido aprovechando itinerarios públicos preexistentes, como antiguos trazados de ferrocarril, vías pecuarias, caminos reales o senderos de ribera, entre otros; b) Destinado fundamentalmente a la realización de actividades deportivas, culturales y recreativas, como el senderismo y el cicloturismo; c) localizado en el medio rural atravesando a lo largo de su trazado lugares con importantes cualidades naturales, culturales, paisajísticas o históricas; y d) que

contribuya al desarrollo rural al favorecer la diversificación económica mediante actividades ligadas al nuevo uso turístico-recreativo.

Los Caminos Naturales podrán construirse a iniciativa del MAGRAMA o a instancia de otras administraciones territoriales y se prevé la creación de una Red Nacional de Caminos Rurales, integrada por los Caminos Naturales que cumplan con los requisitos que se definan reglamentariamente. Se enuncian las competencias del MAGRAMA en materia de Caminos Naturales, que comprenden, entre otras, la de elaborar el “Plan Director de la Red de Caminos Naturales” como su principal instrumento de planificación y desarrollo, y la de determinar, en colaboración en su caso con las administraciones competentes, el trazado y diseño de los caminos naturales a incluir en la Red. Este Ministerio asume, además, la ejecución de las obras de los Caminos Naturales de nueva incorporación a la Red, salvo acuerdo distinto con las administraciones competentes, y la ejecución y mantenimiento de los que el mismo promueva.

La Ley 21/2015 incide también en materia de caza y pesca, pues su disposición adicional cuarta prevé la elaboración por el MAGRAMA, con la participación de las comunidades autónomas, de una “Estrategia Nacional de Gestión Cinegética que constituya el marco orientativo y de coordinación para la ordenación a escala nacional del aprovechamiento cinegético”, y crea, a efectos informativos, un “Registro Español de Infractores de Caza y Pesca” (disposición adicional cuarta, dictada al amparo de la competencia exclusiva estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica *ex* artículo 149.1.13ª de la Constitución).

La Ley 33/2015 introduce, por su parte, modificaciones en dos leyes básicas:

a) En la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental (disposición final primera): en el concepto de los daños a las aguas se sustituye la referencia al “estado ecológico” de las aguas marinas por el más amplio del “estado medioambiental” [art. 2.1.b)], y, por otro lado, en los procedimientos para la exigencia de responsabilidad medioambiental se introduce la previsión –necesaria- de que una vez transcurrido el plazo máximo para resolver, “se entenderá desestimada la solicitud o se producirá la caducidad del procedimiento” (en su redacción original, únicamente se preveía esta última, con lo que se suscitaba la duda de qué ocurría en los procedimientos iniciados a instancia de parte).

b) En la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (disposición final primera), se introducen dos precisiones, con carácter de legislación básica, en la regulación contenida en su artículo 13.2 de las autorizaciones otorgadas por las comunidades autónomas a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera incluidas en el catálogo que figura en el anexo IV: las autorizaciones se otorgarán por un tiempo determinado que en ningún caso podrá ser superior a ocho años, pasado el cual podrán ser renovadas por períodos sucesivos, y el órgano competente para otorgar la autorización deberá dictar la resolución en el plazo máximo de nueve meses, transcurrido el cual se entenderán desestimadas por silencio negativo.

4. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO APROBADAS EN 2015

Como en años atrás, terminamos nuestra aportación al Observatorio de Políticas Ambientales haciendo alusión a las principales normas reglamentarias de carácter básico que se han producido en este año 2015.

a) Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que deroga el Real Decreto 208/2005 que regulaba los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

En el año 2015 se han dictado tres reglamentos relativos a la gestión de los residuos que revisten carácter de legislación básica al amparo del artículo 149.1.23. Este primer Real Decreto sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos se dicta, según declara su Exposición de Motivos, con un doble objetivo: transponer en nuestro país las obligaciones derivadas de la nueva regulación europea de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva 2012/19/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012), y superar las insuficiencias detectadas en la gestión de estos residuos, que propicie un sistema más eficaz y protector del medio ambiente, en aplicación de los principios de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, que contiene la habilitación normativa para el dictado de esta norma. Además, esta norma reglamentaria persigue adaptar la gestión de estos residuos a la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, en cuanto a la responsabilidad ampliada del productor en su gestión⁹. Se le reconoce naturaleza de

⁹ *Vid.*, B. LOZANO CUTANDA, P. POVEDA GÓMEZ y A. LÓPEZ MUIÑA, “Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos y aparatos eléctricos y electrónicos: Análisis del nuevo modelo de responsabilidad ampliada del productor”, *Tribuna del Diario La Ley*, núm. 8508, de 26 de marzo de 2015.

legislación básica *ex* artículos 149.1.13.^a y 23.^a de la Constitución (disposición final primera) y se autoriza a los distintos Ministerios implicados a dictar las disposiciones que exija su desarrollo y aplicación, así como para adaptarlo a las innovaciones técnicas o nueva normativa comunitaria (disposición final tercera).

b) Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado.

Este Real Decreto se dicta en desarrollo del artículo 25 de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, con el objeto de regular los traslados de los residuos en el interior del territorio del Estado, es decir, de regular “el transporte de residuos desde una comunidad autónoma a otra, para su valorización o eliminación”, en cumplimiento, además, del mandato del Reglamento (CE) 1013/2006. El Real Decreto tiene carácter de legislación básica, con fundamento competencial tanto en el artículo 149.1.23^a CE como en el artículo 149.1.13^a CE, que asigna al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Es preciso recordar, en este punto, la importancia económica de los traslados de residuos y el hecho de que los residuos se consideran como “mercancías” —si bien es cierto que como tales presentan algunas singularidades— por lo que están sometidos a las reglas de la libre circulación y al principio de unidad de mercado, con las salvedades que el propio Real Decreto regula¹⁰.

c) Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre.

La modificación del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Responsabilidad Medioambiental que lleva a cabo este Real Decreto -dictado al amparo de los títulos competenciales de legislación básica de medio ambiente *ex* artículo 149.1.23 y de legislación básica de seguros *ex* artículo 149.1.11 de la Constitución-, supone una importante reducción de las actividades enunciadas en el anexo III de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, a las que se exige la constitución de una garantía financiera: esta obligación únicamente se aplicará, a partir de ahora, a tres tipos de actividades, entre las que destacan todas las sometidas a la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

¹⁰ Vid. B. LOZANO CUTANDA, A. LÓPEZ MUIÑA y P. POVEDA GÓMEZ, “Real Decreto 180/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado: análisis de las principales novedades”, en *Diario La Ley*, Nº 8545, Sección Tribuna, 22 de Mayo de 2015.

Además, con esta modificación se elimina todo control previo en el análisis de los riesgos medioambientales y la constitución de la garantía financiera obligatoria: a partir de ahora bastará con una declaración responsable del propio operador de haber llevado a cabo este análisis de acuerdo con la normativa y de haber constituido la garantía financiera, cuyo procedimiento de cálculo simplifica también este Real Decreto.

d) Real Decreto 710/2015, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos

Este Real Decreto incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2006/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas, y de pilas botón con un bajo contenido de mercurio. El Real Decreto, en transposición de la Directiva, establece con mayor rigor la obligación de todo productor de hacerse cargo “de la recogida y gestión de las cantidades y tipos de pilas, acumuladores y baterías usados que haya puesto en el mercado, para su venta al usuario final en territorio español, cualquiera que haya sido la modalidad de venta, ya sea directa, electrónica, por correo o automática” (nuevo artículo 5), y regula las distintas modalidades posibles para cumplir esta obligación. En este sentido, este Real Decreto adapta también la gestión de estos residuos al régimen de responsabilidad ampliada del productor de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados¹¹.

e) Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental.

Como explica en su Exposición de Motivos, esta norma reglamentaria “tiene naturaleza jurídica de legislación básica de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, en la medida en que resulta un complemento necesario indispensable para asegurar el

¹¹ *Vid.*, B. LOZANO CUTANDA, PEDRO POVEDA GÓMEZ y PILAR LÓPEZ TORRALBA, “Real Decreto 710/2015, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 106/2008 sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos: principales novedades”, en *Diario La Ley*, núm. 8611, de 23 de septiembre de 2015.

mínimo común normativo en la protección del medio ambiente aplicable para todas las demarcaciones hidrográficas”. Sus principales objetivos son establecer criterios básicos y homogéneos para el diseño y la implantación de los programas de seguimiento del estado de las masas de agua superficiales y para el control adicional de las zonas protegidas; definir los criterios, condiciones de referencia y los límites de cambio de clase para clasificar el estado ecológico de las masas de agua; establecer las normas de calidad ambiental de las sustancias prioritarias y preferentes para clasificar el estado de las aguas, así como definir el procedimiento para el cálculo de estas normas para los contaminantes específicos.

f) Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Este Real Decreto, que deroga al anteriormente vigente en la materia (Real Decreto 1254/1999), se dicta para transponer a nuestro ordenamiento la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, conocida como “Directiva Seveso III”. Se trata de una norma reglamentaria de clara incidencia ambiental, aunque se dicta al amparo de otro título competencial como es la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública *ex* artículo 149.1.29 de la Constitución. Entre las novedades que introduce, cabe destacar que establece criterios más estrictos para la realización de inspecciones en los establecimientos y que potencia los mecanismos de intercambio de información.

g) Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.

La aprobación de este Real Decreto ha estado rodeada de polémica pues, aunque se ha presentado como una norma de fomento de las energías renovables y del sistema de producción distribuida, algunos aspectos de su regulación no resultan especialmente incentivadoras del autoconsumo energético. En particular, se han cuestionado los denominados “costes de respaldo del sistema” regulados en su artículo 18, a los que se ha calificado de “impuestos al sol”, que se definen como el “el pago a realizar por la función de respaldo que el conjunto del sistema eléctrico realiza para posibilitar la aplicación del autoconsumo”. Este cargo se aplica sobre el autoconsumo horario, es decir, sobre el consumo horario neto de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación conectadas en el

interior de una red de un consumidor o de un productor con el que se comparten instalaciones de conexión a la red o conectados a través de una línea directa. No obstante, las exenciones previstas en el reglamento con carácter transitorio mitigan en parte el impacto económico negativo de este cargo sobre las instalaciones de autoconsumo (disposición transitoria primera)¹².

h) Real Decreto 1078/2015, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de ayudas para la adquisición de vehículos de energías alternativas, y para la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, MOVEA.

Con este Real Decreto se pretende promover la adquisición de vehículos con energías alternativas a los combustibles tradicionales mediante la regulación de la concesión directa de ayudas para la compra de vehículos eléctricos, de gas licuado de petróleo (GLP/Autogás), de gas natural comprimido (GNC) y licuado (GNL), motos eléctricas y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico, con lo que se pretende, como dice su Exposición de Motivos, fomentar “la sostenibilidad en el sector del transporte, la reducción de las emisiones de contaminantes y la mejora de la calidad del aire, así como la diversificación de las fuentes eléctricas en el transporte”. El Real Decreto contempla también la concesión de ayudas para la implantación de puntos de recarga para vehículos eléctricos en zonas de acceso público. El Real Decreto tiene, por tanto, una clara incidencia ambiental, aunque se dicta al amparo de otro título competencial, como es la competencia exclusiva estatal para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13 de la Constitución.

¹² Vid., ANA I. MENDOZA LOSANA, “El Real Decreto de autoconsumo eléctrico o la paradoja de pagar por generar energía”, Análisis de Gómez-Acebo & Pombo, accesible en Internet.