

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES

Legislación básica de medio ambiente

BLANCA LOZANO CUTANDA

RUBÉN SERRANO LOZANO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2 NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA: EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2016, DE 16 DE DICIEMBRE. POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN. 3. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO APROBADAS EN 2016. 3.1. Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales. 3.2. Real Decreto 599/2016, de 5 de diciembre, por el que se regula la licencia de uso de la marca «Reservas de la Biosfera Españolas». 3.3. Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. 3.4. Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre, por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

RESUMEN: En el año 2016 no ha habido novedades de relieve en la normativa básica con rango de Ley. En cambio, a finales de año se publicaron varias normas reglamentarias con carácter de legislación básica, entre las cuales merecen destacarse el Real Decreto 389/2016, por el que se aprueba el nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales, y el Real Decreto 638/2016, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

ABSTRACT: During 2016 there were no noteworthy developments in basic regulations which hold the force of Law. However, at the end of the year various regulations were published as basic legislation, several of which are worth noting, including Royal Decree 389/2016, which sets out the new

Master Plan for the National Park System, and Royal Decree 638/2016, which amends the Regulation for the Public Water Domain.

PALABRAS CLAVE: Autorizaciones ambientales; Distintivos; Medio ambiente; Parques Nacionales; Políticas de medio ambiente; Política energética.

KEYWORDS: Environmental authorizations; Distinctive signs; Environment; National Parks; Environmental policies; Energy policy.

1. INTRODUCCIÓN

La situación política que ha vivido España durante el año 2016, que tuvo casi todo el tiempo un Gobierno en funciones con facultades restringidas al despacho diario de los asuntos públicos, explica que apenas se hayan promulgado normas estatales para la protección del medio ambiente.

Sin embargo, la parálisis no ha sido total, pues una vez constituido el Gobierno, en el último trimestre se reanudó la actividad normativa y se dictaron algunos Reales Decretos con aportaciones relevantes en esta materia y, el mismo día en el que nos preparábamos para despedir el año 2016 se publicó en el *BOE* el Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. A este texto refundido y a los reales decretos que revisten carácter de legislación básica dedicamos las siguientes líneas.

2. NOVEDADES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA: EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2016, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

La Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación introdujo en España la denominada autorización ambiental integrada, en transposición de la Directiva 2008/1/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (conocida como “*Directiva IPPC*”). Esta autorización se aplica a las grandes instalaciones industriales y agrícolas con un elevado potencial de contaminación y se distingue por su carácter “integrado”, esto es, por haber integrado en una sola licencia los procedimientos de control

previo ambiental preexistentes, con la finalidad de impedir la transferencia de las emisiones o sustancias contaminantes entre los diferentes elementos del entorno. En esta autorización como se fijan las condiciones ambientales que se exigen para la explotación de las instalaciones y, entre otros aspectos, se especifican los valores límite de emisión de sustancias contaminantes y se establecen medidas para la gestión de los residuos, así como para la protección del suelo, que se basarán en las mejores técnicas disponibles en el ámbito europeo.

La Directiva IPPC fue modificada varias veces en atención a los resultados de su aplicación, y fue finalmente sustituida por la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (conocida como Directiva IED, por la sigla de *Industrial Emissions Directive*), que derogó la Directiva anterior.

Para transponer esta Directiva se introdujeron modificaciones en la Ley 16/2002 (mediante la Ley 5/2013), pero con anterioridad esta Ley había sufrido ya otras modificaciones, introducidas por la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; y por la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, además de otras modificaciones puntuales¹.

El Real Decreto Legislativo 1/2006, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (BOE de 31 de diciembre de 2016), que entró en vigor el 1 de enero de 2017, ha llevado a cabo la integración en un solo texto legal de todas estas leyes, con el fin de mejorar la calidad normativa y la seguridad jurídica en la aplicación de la autorización ambiental integrada a las más de seis mil instalaciones sometidas a este control ambiental en nuestro país.

Interesa señalar que, en contraste con esta dispersión de normas con rango de ley, la regulación reglamentaria del régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación se contiene ya en una norma única y dictada en transposición de la Directiva 2010/75/UE: el Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones

¹ Por la Ley 1/2005, de régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y por la Ley 40/2010, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

industriales². Sus disposiciones únicamente han de ser completadas con lo dispuesto en el Real Decreto 508/2007, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas.

La habilitación normativa para dictar este Real Decreto Legislativo se encuentra en la disposición final cuarta de la Ley 21/2015, por la que se modifica la Ley de Montes, en la que se autoriza al Gobierno para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. Estamos, por tanto, ante una autorización para refundir textos legales del art. 82.5 CE, lo que supone, como ha aclarado el Tribunal Constitucional, que “le habilita [al Gobierno] para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias detectadas en la regulación precedente, para lograr así que el texto refundido resulte coherente y sistemático” (STC 166/2007).

Es por ello que, respetando los materiales legislativos que han de ser refundidos, el Real Decreto Legislativo 1/2006 introduce en el Texto Refundido algunos retoques menores con la finalidad de lograr una norma con la mayor claridad posible; pasamos a reseñar de forma breve los más relevantes³, no sin antes avanzar nuestra opinión favorable sobre la mejora normativa que supone este Texto Refundido.

- Se actualizan todas las referencias normativas⁴.

² Vid., B. LOZANO CUTANDA y Z. OLANO RODRÍGUEZ, “Real Decreto 815/2013 por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales: novedades en materia de autorización ambiental integrada y de instalaciones de incineración y coincineración de residuos”, publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 13 de noviembre de 2013, accesible en Internet: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-real-decreto-8152013-por-el-que-se-aprueba-el-reglamento-de-emisiones-industriales-novedades-en-materia-de-autorizacion-ambiental-integrada-y-de-instalaciones-de-incineracion-y-coincin/>

³ Para cotejar ambos textos resulta de utilidad la Tabla comparativa publicada por Wolter-Kluwer, enero de 2017.

⁴ Así, en el art. 3 dedicado a las “definiciones” y en relación con las “autorizaciones sustantivas” (que no se integran en la autorización ambiental integrada por tratarse de las denominadas “industrias no liberalizadas” reservadas al Estado), se actualizan las referencias legales de la Ley del Sector Eléctrico (actual Ley 24/2013, de 26 de diciembre), y de la Ley de Seguridad Ciudadana (actual Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo) en relación con las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos. En los arts. 11.5 y 22.8.b) se actualizan las referencias del Real Decreto sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (en la actualidad, Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre). Se actualizan, asimismo, todas las referencias normativas a las disposiciones

- En relación al contenido de la solicitud de autorización ambiental integrada, el Texto Refundido hace expresa referencia a la necesidad de que contenga “lo dispuesto en el reglamento de desarrollo de esta ley” además de la documentación que relaciona; ha de tenerse en cuenta que el art. 8 del Reglamento de emisiones industriales añadió requerimientos adicionales a la documentación prevista en la Ley 16/2002 (como la documentación técnica necesaria para poder determinar las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente), lo que en buena técnica normativa y por tratarse de medidas gravosas para el titular de la instalación, requería su previsión en la norma con rango de Ley.

- En el art. 28 se aclara el sistema de coordinación de la autorización ambiental integrada con el régimen aplicable a las actividades clasificadas. En la nueva redacción, el Texto Refundido dispone que “el procedimiento para el otorgamiento de la autorización *prevalecerá* sobre cualquier otro medio de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, mientras que la Ley 16/2002 decía que la autorización ambiental integrada “sustituirá” a estos medios de intervención. Sin embargo, lo cierto es que esta Ley respetaba a continuación la posibilidad de que las leyes autonómicas mantuviesen la exigencia sucesiva de ambas autorizaciones, al disponer –en un párrafo que ha sido suprimido por el Real Decreto Legislativo- que “lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las normas autonómicas sobre actividades clasificadas que, en su caso, fueran aplicables”.

Se puntualiza, de esta forma, que la autorización ambiental integrada *prevalece pero no sustituye a las licencias de actividades clasificadas que puedan establecer las normas autonómicas*. El Texto Refundido mantiene la previsión, dirigida a reforzar la prevalencia, de que “a estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando implique la denegación del ejercicio de las actividades o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.

procedimentales de la Ley 30/1992 con los preceptos correspondientes de la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común. En el art. 27 se actualiza la referencia legislativa en materia de evaluación ambiental de proyectos (actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental).

A propósito de la coordinación de la autorización ambiental integrada, conviene señalar que sería también necesario aclarar la relación de la evaluación de impacto ambiental con el procedimiento de evaluación ambiental de competencia estatal, si bien ello requeriría introducir un nuevo precepto y no podía, por tanto, haberse llevado a cabo mediante la habilitación legislativa para dictar un texto refundido.

Decimos esto porque en la escueta previsión que contiene el art. 27 del Texto Refundido, idéntico al de la Ley 16/2002, no se precisa si la Declaración de Impacto Ambiental formulada por el Estado resulta vinculante para la Comunidad Autónoma a la hora de otorgar la autorización ambiental integrada o si ésta podría establecer condiciones más estrictas, limitándose a afirmar que las Comunidades Autónomas “deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada” (art. 27.2). La doctrina ha entendido que este inciso ha de interpretarse en el sentido de que impide que el órgano autonómico competente para otorgar la autorización ambiental integrada pueda, al fijar en ella los valores límite de emisión de la instalación y otros condicionantes ambientales, apartarse del contenido de la declaración de impacto ambiental, ateniendo al tenor literal del precepto (“*deberán incorporar*”), y a su interpretación teleológica⁵. En este sentido se ha pronunciado también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha de 27 de noviembre de 2011 (n.º de recurso 513/2007).

- En materia de control, inspección y sanción, cabe reseñar dos modificaciones. En primer lugar, se introduce en el Texto Refundido una precisión en cuanto a la tipificación de las sanciones que contenía ya el Reglamento de Emisiones Industriales: se indica que el incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada será constitutivo de infracción muy grave “cuando suponga un peligro grave para la salud de las personas o el medio ambiente”, y grave cuando no sea así [art. 31.2.c) y 3.c)]. En segundo lugar, la obligación del infractor de “adoptar las medidas complementarias que el órgano competente estime necesarias para

⁵ Vid., Pedro POVEDA GÓMEZ y Jose Mari OLANO, *Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, La Ley, 2002, pág. 48, nota 105. Sobre el sentido teleológico del precepto entienden estos autores que es el de “salvaguardar las competencias del Estado, evitando que el establecimiento de valores límite más restrictivos que los considerados adecuados por la declaración de impacto ambiental pueda hacer inviable el proyecto, con las repercusiones que ello pueda tener en otros ámbitos como, por ejemplo, el relativo a la política energética. Por ello, el contenido de la declaración de impacto ambiental será vinculante para el órgano autorizante en todos sus extremos, que no podrán ser modificados ni en más ni en menos”.

volver a asegurar el cumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada y para evitar otros posibles incidentes o accidentes”, se cambia de lugar, pues en la Ley 16/2002 se preveía únicamente para quienes hubiera cometido una infracción grave y ahora pasa a ser una de las obligaciones de reponer aplicables a todo infractor (arts. 36.1 del Texto Refundido).

- La disposición derogatoria única de la Ley 16/2002 pasa a ser la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo, que declara la derogación de “todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y en particular la Ley 16/2002”. En esta disposición derogatoria ya no se precisa, como se hacía antes, que la legislación sectorial que regía las autorizaciones de las actividades que se someten ahora a autorización ambiental integrada queda derogada únicamente en relación con los procedimientos de solicitud, otorgamiento y revisión de las autorizaciones pero no respecto de los requisitos sustanciales exigidos para el ejercicio de las actividades. Lo cierto es que la utilización del término “derogación” era poco precisa, pues las autorizaciones que se enuncian han perdido únicamente vigencia en relación con la autorización ambiental integrada, por lo que la mantendrán cuando no se requiera tal autorización y, por supuesto, en cuanto a los preceptos que regulan los requisitos sustantivos y que no son objeto de regulación por la legislación de prevención y control integrados de la contaminación; por ello, parece adecuado suprimir esta precisión, aunque pueda resultar aclaratoria del alcance de la norma.

- No hay modificaciones en el Anejo 1, sobre las categorías de actividades e instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada (únicamente se añade, en la industria de fabricación de tableros, la referencia a la fabricación de los “tableros de fibra” junto a otros tipos de tableros).

- Por último, en la disposición final tercera se completa el fundamento constitucional de la norma, pues el Texto Refundido invoca, además del art. 149.1.23 sobre legislación básica en materia de medio ambiente, el art. 149.1.22 sobre la competencia exclusiva de Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, en relación a lo dispuesto en la disposición final primera y a las referencias a la gestión de las cuencas intercomunitarias.

3. PRINCIPALES NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO APROBADAS EN 2016

3.1 REAL DECRETO 389/2016, DE 22 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL NUEVO PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

Mediante este Real Decreto, publicado en el BOE del 24 de octubre, se aprueba el nuevo Plan Director de Parques Nacionales, que viene a sustituir al que reguló por primera vez el Real Decreto 1803/1999, con el fin de adaptarlo a las previsiones de la nueva Ley 30/2014, de Parques Nacionales (“LPN” en adelante). Se cumple de esta forma con la prescripción contenida en esta Ley de Parques Nacionales, que otorgó un plazo de dos años al Gobierno para que aprobase un nuevo Plan Director – plazo que expiraba el 5 de diciembre de 2016- (disposición adicional segunda).

Una vez aprobado el Plan Director, deberán adaptarse a su vez a sus previsiones, en un plazo de dos años, los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales vigentes (disposición adicional tercera). Respecto a los parques nacionales ya declarados que no cuenten con Planes Rectores de Uso y Gestión, la LPN otorga un plazo de tres años desde su entrada en vigor para que las administraciones competentes los aprueben (disposición transitoria segunda).

El Real Decreto se dicta al amparo de la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente del art. 149.1.23 de la Constitución, si bien se invocan también otros títulos competenciales en relación a algunos preceptos concretos (disp. final primera). Interesa señalar que, en relación al anterior Plan Director, el Tribunal Constitucional declaró –en la resolución de un conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía- que “el Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud (...). Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido» [STC 194/2004, FJ 20 d)]”.

La disposición final segunda del Real Decreto establece que el nuevo Plan Director tendrá una vigencia máxima de diez años, según la previsión contenida en el art. 19.2 de la Ley de Parques Nacionales; cada año, según precisa el Real Decreto, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente incorporará, en la memoria de la Red de Parques Nacionales, un informe sobre su cumplimiento.

Atendiendo a las características de esta obra, pasamos a exponer las novedades más relevantes que aporta el Plan Director en relación con el anteriormente vigente. Con carácter previo ha de indicarse que se ha suprimido de su regulación el procedimiento para la elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión que, de forma muy detallada, incluía el anterior. Las reglas generales atinentes a su elaboración y a su contenido se contienen ahora en el art. 20 de la LPN. Destaca en ellas la desaparición de la figura de los “planes sectoriales de desarrollo” de los Planes Rectores de Uso y Gestión que eran elaborados por las Comisiones Mixtas de Gestión. Ahora, la LPN remite esta competencia en exclusiva a las Comunidades Autónomas, disponiendo que “los Planes Rectores de Uso y Gestión se desarrollarán a través de los planes anuales de trabajos e inversiones y otros instrumentos de planificación y gestión previstos en la legislación autonómica que aprueben las administraciones competentes y serán informados por el Patronato” (art. 20.8).

A. Directrices sobre los parques nacionales marinos o marítimo-terrestres

De los quince parques nacionales con que contamos en España tan solo uno es marítimo-terrestre: el parque nacional del Archipiélago de la Cabrera, declarado por la Ley 14/1991, de 29 de abril. Sin embargo, es previsible que se puedan crear nuevos parques marinos o marítimo-terrestres en los próximos años, teniendo en cuenta que el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017 ha establecido como prioridad crear Áreas Marinas Protegidas (Objetivo 3.11, con nivel de prioridad 1).

La LPN ha incorporado varias previsiones dedicadas a los parques marinos o marítimo-terrestres, y el Plan Director, a diferencia del anterior, contiene también algunos preceptos, si bien escasos, sobre este tipo de parques.

Con carácter previo, las disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto proceden a delimitar las competencias para establecer el régimen de protección de los recursos pesqueros en los parques marinos y en los parques marítimo-terrestres. Siguiendo los criterios establecidos por

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional e incorporados a la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art.6 de la Ley 42/2007, modificado por la Ley 33/2015), se reconoce la competencia del Gobierno para regular el régimen de protección de los recursos pesqueros en los parques nacionales declarados en aguas marítimas bajo soberanía nacional y en las aguas exteriores de los parques marítimo-terrestres, en el marco de los correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión. Se precisa, además, que cuando un parque nacional marino de declaración y gestión estatal incluya aguas interiores en las que la competencia en materia de pesca corresponda a la Comunidad Autónoma del litoral, corresponde al Gobierno establecer el régimen de protección de los recursos pesqueros que resulte procedente en el ámbito exclusivo de las aguas exteriores.

En el Plan Director se hace referencia a estos parques en las directrices dedicadas a la zonificación. Con carácter general, el art. 3.1.2 estipula que “la zonificación de los parques nacionales marinos o marítimo-terrestres podrá tener en cuenta la dimensión vertical para adecuar dicha zonificación a las distintas profundidades, considerando la columna de agua, los fondos marinos y las isobatas”. En las directrices sobre las distintas zonas únicamente encontramos una referencia en relación a la zona de reserva, en la que se establece que “en espacios marítimos, no se permitirá la delimitación de nuevos canales o rutas de navegación”.

También hay una mención a las aguas marinas en los parámetros para el seguimiento del nivel de conservación que deben mantener los parques nacionales. En particular, se dice que estos parámetros se dirigirán a evaluar: “(...) c) El estado ecológico de las masas de agua continentales, superficiales y subterráneas presentes en los parques nacionales de acuerdo con los parámetros físicos, químicos y biológicos establecidos en la Directiva Marco del Agua y en la legislación básica de aguas. d) El estado medioambiental del medio marino y de las aguas costeras de acuerdo con los parámetros y descriptores establecidos en la normativa comunitaria marina y en la normativa estatal de protección del medio marino”.

Por último, en los criterios para determinar la existencia de una catástrofe medioambiental, se incluye una mención expresa a las aguas marinas de los parques nacionales para exceptuar de su aplicación a los sucesos de contaminación marina, cuya declaración de emergencia se regirá por su legislación específica [art. 6.1.g)].

B. El Plan Director y los derechos de los particulares

En los objetivos estratégicos generales de los parques nacionales se incluye, como novedad, el de “identificar, en cada uno de los parques

nacionales, aquellas limitaciones en los bienes y derechos patrimoniales legítimos cuya indemnización corresponda a las administraciones competentes”. Ello responde a la previsión del art. 7.5 de la LPN que contiene, como hemos señalado en otro lugar, “la declaración más contundente hasta ahora realizada en nuestro derecho sobre el deber de la *restitutio in integrum* de los derechos patrimoniales afectados por la «cuasi-publicación» que conlleva la declaración de un espacio natural protegido, ya sea mediante el procedimiento de expropiación forzosa, ya sea mediante el de responsabilidad patrimonial de la Administración”⁶. Ahora bien, para que esta identificación de las limitaciones de los derechos de los particulares afectados pueda llevarse a efecto, los Planes Rectores de Uso y Gestión deberán acompañarse de una memoria económica que prevea las necesarias dotaciones presupuestarias; estas dotaciones tenían, en realidad, que haberse incluido ya en las memorias económicas de las leyes de declaración de cada uno de los parques nacionales [art.12.2 de la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales y art. 8.3.h de la actual LPN].

No hay novedad, en cambio, en cuanto a la previsión de la incorporación al patrimonio público de los territorios y los derechos reales existentes en el interior de los parques. En efecto, al igual que en el anterior Plan Director no existe nada parecido a un deber público de llevar a cabo tal incorporación, pues ésta “se fomentará, preferiblemente mediante acuerdos voluntarios”, en particular en aquellos casos en que resulte imprescindible para el logro de los objetivos del parque y “especialmente”, añade el nuevo Plan Director, “en las zonas de reserva” [art. 3.2.1.f)].

El Plan Director se refiere asimismo a los acuerdos con los propietarios en relación al acceso a las fincas de propiedad privada. En el art. 3.2.4., dentro las “directrices en relación con las infraestructuras, equipamientos e instalaciones”, se dice que “el régimen de propiedad privada no debe condicionar la actividad de gestión en el parque nacional” y que, a tal efecto, “las Administraciones gestoras procurarán el acuerdo con los titulares del derecho de propiedad para posibilitar el acceso a las mismas, y la utilización de infraestructuras, equipamientos o instalaciones para el desarrollo de las actividades de conservación y uso público previstas en el Plan de Uso y Gestión”. Según lo anteriormente expuesto, de no llegarse a este acuerdo y resultar imprescindible el acceso a las fincas privadas, deberá procederse a la expropiación de las servidumbres necesarias para la actividad de gestión del parque nacional.

⁶ B. LOZANO CUTANDA, “Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave”, en [Actualidad Jurídica Ambiental](#), nº 41, diciembre de 2014, disponible en internet.

Otro aspecto relativo a la articulación entre los parques nacionales y la propiedad privada en el que ha incidido el nuevo Plan Director es la posibilidad de urbanizar o edificar en los parques. Como es sabido, el aspecto que mayor controversia social suscitaba del proyecto de Ley de Parques Nacionales era una previsión sobre la posibilidad de urbanizar en los parques, que fue finalmente suprimida en la tramitación parlamentaria de la Ley. El art. 6.6 de la LPN dispone que “el suelo objeto de la declaración de parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional” y, por su parte, el art. 7.6 establece que “el suelo objeto de la declaración de parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional”. Por su parte, la disposición adicional séptima de la Ley que, en principio, iba a excepcionar de estos preceptos a los suelos urbanos o susceptibles de urbanización incluidos en parques ya declarados a su entrada en vigor, fue modificada en la tramitación parlamentaria por una enmienda presentada por el partido popular para precisar que únicamente quedarán excepcionados de los citados preceptos los núcleos urbanos de los parques nacionales de Picos de Europa y de Monfragüe.

Sin embargo, el Plan Director establece, en las ya citadas “directrices en relación con las infraestructuras, equipamientos e instalaciones”, que “no se autorizará ninguna nueva construcción en el interior de los parques, *excepto en las zonas de asentamientos tradicionales, que se regirán por su normativa específica y lo que determine la ley declarativa* y el Plan Rector de Uso y Gestión para garantizar la gestión del parque y contribuir al mejor cumplimiento de sus objetivos”, con lo que parece dar entrada a las autorizaciones de nuevas construcciones en estas zonas cuando así lo prevean las regulaciones autonómicas de “los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural” a los que ahora hace referencia expresa el art. 18.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado pro Real Decreto Legislativo 7/2015).

Si bien en esta previsión reglamentaria podría a nuestro juicio incurrir en *ultra vires* con respecto al citado artículo 7.6 de la Ley de Parques Nacionales, su finalidad parece ser la de suplir con estas regulaciones autonómicas sobre núcleos tradicionales asentados en el medio rural a la disposición, ya contenida en el anterior Plan Director, de que en las zonas de asentamiento tradicionales se procurará “compatibilizar

los objetivos del parque con un desarrollo urbano razonable y controlado y con la pervivencia de un estilo de vida tradicional” [art. 4.3.e)].

Con respecto a las edificaciones existentes en un parque nacional, el Plan Director incluye dos previsiones nuevas. En primer lugar, dispone que “las edificaciones de titularidad pública y privada existentes en el parque nacional podrán ser objeto de conservación y mejora por sus propietarios, conforme a lo establecido en el Plan Rector de Uso y Gestión, que deberá fijar las condiciones aplicables” [art. 3.2.4.l)]. Y, en segundo lugar, prevé la posibilidad de cambio de uso de las edificaciones existentes en el interior de un parque, si bien “tendrá carácter excepcional, deberá ser compatible con los objetivos de conservación del parque y estar regulado por el Plan Rector de Uso y Gestión y por la normativa urbanística establecida” [art. 3.2.4.m)].

Como contrapartida a las limitaciones que sufren los propietarios y otros titulares de derechos sobre terrenos situados en el interior de un parque nacional, la Ley de Parques Nacionales les reconoció, con carácter general, la “capacidad para desarrollar actividades económicas y comerciales, en especial, relacionadas con el uso público y actividades de turismo rural” que contribuyan a su conservación, “utilizando la imagen del parque nacional en los términos que se acuerde” (art. 36.2).

El Plan Director desarrolla esta previsión en su art. 3.2.1 g), disponiendo que se establecerá un marco de colaboración con los propietarios y otros titulares de derechos afectados para facilitar la consecución de los objetivos de los parques y que en su desarrollo se suscribirán acuerdos que contemplen “las condiciones concretas para promover la colaboración de los titulares en la conservación y en el uso público, en las iniciativas ligadas al turismo rural y al ecoturismo y en la promoción de productos tradicionales basada en los valores naturales y la imagen de los parques, así como en la participación institucional en las actividades y eventos relacionados con la proyección pública de la Red de Parques Nacionales”.

Por último, en cuanto a las explotaciones y los aprovechamientos y usos tradicionales en los parques, se mantiene la posibilidad de que se consideren compatibles para los objetivos de conservación, y se añade que podrán ser considerados incluso “imprescindibles” para los mismos. El Plan Director exige ahora que en los Planes Rectores de Uso y Gestión se recojan estos aprovechamientos y usos tradicionales, que “serán clasificados como actividades incompatibles o compatibles, y, dentro de estas, aquellas necesarias para la gestión y conservación del espacio” [art. 3.2.3.b)].

Las actividades que, en todo caso, se consideran incompatibles en los parques nacionales aparecen enunciadas en el art. 7.3 de la LPN.

Para aquellas actividades en el territorio de los parques nacionales que sean consideradas incompatibles, el art. 3.2.1 dispone que las administraciones competentes plasmarán en sus documentos de planificación las medidas para su eliminación o su adecuación a la gestión del parque, si ello fuera posible, dentro del plazo que establezca la legislación básica en la materia.

En todo caso, tanto para las actividades preexistentes que se consideran compatibles como para las que sean declaradas incompatibles, el Plan Director, siguiendo lo dispuesto en el art. 7.3 de la LPN, da preferencia a las soluciones negociadas entre la Administración y los particulares. Así resulta de su artículo. 2.1 dedicado a los objetivos de “cooperación y colaboración en el ámbito nacional”, que incluye el objetivo de “promover acuerdos y fórmulas de colaboración con los titulares de derechos privados y propietarios de terrenos en los parques nacionales para el cumplimiento de los objetivos de los mismos, tanto en los supuestos de actividades clasificadas como compatibles y necesarias para la gestión y conservación de los sistemas naturales, como en los casos en que existan actividades clasificadas como incompatibles y sea necesaria su eliminación en el plazo establecido, mediante acuerdos voluntarios”.

C. Acuerdos para la gestión de los parques por entidades de custodia del territorio

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad prevé con carácter general, en su art. 76, que “la Administración General del Estado, cuando sea titular de terrenos situados en espacios naturales, podrá llevar a cabo el desarrollo de los acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial de los mismos a entidades de custodia del territorio”. El art. 2.1.i) del Plan Director señala en el mismo sentido, como uno de los objetivos en materia de cooperación y colaboración, el de “fomentar la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad”.

El precepto añade, en relación a estos acuerdos, que “en todo caso las empresas colaboradoras deberán tener definida y explícita su responsabilidad ambiental corporativa y estar acreditadas con sistemas de gestión ambiental homologados”, y que “el Consejo de la Red informará previamente estos acuerdos de colaboración”.

D. La regulación de la actividad de guía de parque nacional

Otra novedad del Plan Director es la regulación, con carácter general, de los requisitos y condiciones para ejercer como guía en los parques nacionales. El art. 3.2.5.k) dispone que “el ejercicio de la actividad de guía en un parque nacional requerirá de la habilitación de la administración gestora del parque nacional que será otorgada a quien supere la formación o conocimientos mínimos abiertos a cualquier solicitante”, pudiendo “las administraciones competentes acordar los contenidos mínimos de la misma”. El precepto precisa que esta actividad “sólo podrá limitarse en número cuando por resolución motivada se justifique, temporal o indefinidamente, restringir el número de visitas guiadas, lo cual se hará utilizando criterios objetivos”.

E. Criterios para la selección de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal

Otra de las novedades del nuevo Plan Director es la precisión, en su art. 4, de los objetivos deben perseguir las medidas de un proyecto para poder ser considerado de interés general a efectos de su financiación estatal. Con anterioridad, la determinación de estos criterios ser emitía Organismo autónomo Parques Nacionales previo informe del Consejo de la Red.

F. Criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos de los parques nacionales y parámetros para el seguimiento

Una de las funciones que la LPN atribuye a la Administración General del Estado para el logro de sus objetivos es la de “realizar el seguimiento y la evaluación general de la Red” [art. 16.1.c)]. En el Plan Director se regula, dentro de los programas que ha de promover el Organismo Autónomo Parques Nacionales en cooperación con las comunidades autónomas, el de “configurar el Plan de Seguimiento y Evaluación de la Red de Parques Nacionales”, que incluye un programa de seguimiento ecológico, uno de seguimiento socioeconómico y otro de seguimiento funcional (art. 8.5).

El art. 5 del Plan Director precisa que los programas de seguimiento desarrollados en la Red tendrán como objetivo esencial contribuir a que todos los parques mantengan “un nivel de conservación adecuado”, y establece a continuación los principios y criterios que han de aplicarse para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros para realizar su seguimiento. Entre ellos, cabe destacar la previsión de que “al menos se aplicarán a la Red de Parques Nacionales

(que constituye una aportación relevante a la Red Natura 2000 española), los parámetros descriptivos y valores de referencia del buen estado de conservación establecidos para la Red Natura 2000, con las adaptaciones que resulten necesarias para correlacionar adecuadamente los tipos de hábitats naturales y las especies de interés comunitario con los sistemas naturales y sus especies propias recogidos en las normativas de declaración de los parques nacionales”.

En este precepto se establecen también los principios y criterios para determinar parámetros para el seguimiento del estado de conservación de los parques, que tendrán por objeto evaluar, en particular: los sistemas naturales terrestres o marinos y las especies singulares de fauna y flora que han motivado su declaración o las consideradas de interés comunitario para la Red Natura 2000; el estado ecológico de las masas de agua continentales, superficiales y subterráneas presentes en el parque; el estado del medio marino y de las aguas costeras; la evolución de la conectividad interna y externa de los sistemas naturales presentes en el parque; y la evolución y las tendencias poblacionales de las especies exóticas invasoras en el interior y el exterior del parque.

G. La situación de un parque en “estado de conservación desfavorable”

Según la definición contenida en la LPN (art. 3), se considera “estado de conservación desfavorable” como la “situación de un parque nacional que del resultado de los índices y parámetros que se recojan en el Plan Director así se ponga de manifiesto”.

El Plan Director regula, como ha quedado expuesto, los criterios y parámetros aplicables para determinar el estado de conservación básico de los parques y hacer su seguimiento. Además, precisa que un parque nacional se encuentra en un “estado de conservación desfavorable” cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes: “cuando los sistemas naturales que alberga han dejado de tener un área de distribución estable o ésta se encuentra en regresión, no disponen de la estructura y funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo, se reduce el área de distribución de sus especies características o mantienen una dinámica poblacional en regresión y no es previsible que todo ello mejore en el futuro” [art. 5.1.c)].

Procede recordar, en este punto, que la LPN introdujo como novedad, en su art. 22, que cuando la Administración general del Estado considere que un parque se encuentra en un estado de conservación desfavorable deberá requerir a la Comunidad Autónoma para que, en el

plazo de seis meses, adopte las medidas y acciones indispensables para su adecuada conservación. En el caso de que la situación persistiera y los mecanismos de coordinación no resultaren eficaces para solventarla, la Ley habilita a la Administración del Estado para que pueda “con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional, 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 el cumplimiento de los objetivos de la presente ley y la adecuada conservación del parque nacional” (art. 22.1).

El Plan Director prevé que el Organismo Autónomo Parques Nacionales pueda solicitar al Comité Científico de Parques Nacionales “un 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”.

H. Criterios que determinan la declaración del estado de emergencia de un parque por catástrofe medioambiental y directrices de actuación

El Plan Director regula también, siguiendo la previsión de la LPN (art. 13), los criterios que determinan la declaración del estado de emergencia por una catástrofe medioambiental en un parque nacional (art. 6). Son varios los criterios que se requieren para que pueda declararse este estado de emergencia, definido como aquél en el que se produce un “peligro grave y cierto para la integridad y seguridad de los sistemas ambientales que alberga y que, por sus dimensiones efectiva o previsibles, requiera una coordinación nacional y una aportación de medios estatales”.

Entre los criterios esenciales que se establecen para declarar la existencia de una emergencia medioambiental, cabe reseñar los de “que provoque una emergencia y requiera actuaciones urgentes, los de la imprevisibilidad y la puntualidad, es decir la ocurrencia simultánea y única de un suceso inesperado que amenaza la integridad de los sistemas naturales de los parques nacionales”. El peligro debe ser de origen antrópico y “no se considerarán catástrofes medioambientales las perturbaciones que forman parte de los procesos naturales de los parques, salvo los incendios forestales”, si bien para los incendios se precisa que “la declaración de emergencia atenderá prioritariamente a la evaluación de los daños producidos y a las medidas para su restauración, dado que para las

labores de extinción se dispone de protocolos específicos de actuación derivados de la legislación sobre incendios forestales”.

Una vez declarada la situación de estado de emergencia, se actuará según lo previsto en el art. 13 de LPN, procediéndose a designar por el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales a una persona encargada de coordinar las tareas de movilización y de empleo de todos los elementos personales y materiales puestos al servicio de la situación de emergencia. En el art. 6.2 del Plan Director se concretan las directrices que han de tenerse en cuenta para la gestión de la emergencia, si bien no añaden mucho a lo ya previsto en la LPN.

En relación, por último, al “plan de autoprotección medioambiental” que, según la LPN, deberá disponer cada parque natural para prevenir y, en su caso, hacer frente a los riesgos que puedan producirse, el art. 6.2 del Plan Director precisa que este plan “contemplará la prevención de los riesgos más probables derivados de las actividades que se desarrollan normalmente en el entorno de cada parque, y recogerá las previsiones presupuestarias necesarias para su aplicación, los medios disponibles, la necesaria formación del personal y su entrenamiento. Deberá incluir igualmente los mecanismos de coordinación con los planes de protección civil”.

I. La imagen corporativa e identidad gráfica de la Red y la marca “Parques Nacionales de España”

Si bien la Ley de Parques Nacionales de 2007 y el Plan Director subsiguiente ya afirmaban que había de mantenerse la imagen y la coherencia interna de la Red, la LPN concretó más la necesidad de una identidad corporativa y de una identidad gráfica única en los parques nacionales; su art. 17 emplaza al Gobierno para que por medio de Real Decreto, previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales establezca “la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red, incluidos medios materiales y vestuario de personal”. En relación a la señalética informativa, se dice que “tendrá carácter único, obligatorio, exclusivo y será accesible (...)”. Pero además, la Ley prevé el desarrollo de la marca “Parques Nacionales de España” como “un identificador común de calidad para las producciones de estos espacios, en donde agrupar e integrar a aquellas producciones de los parques nacionales que voluntariamente lo soliciten y que cumplan las normas reguladoras que reglamentariamente se determinen” (art. 33.3).

Con posterioridad, el Real Decreto 598/2016, por el que se regula la composición, funciones y funcionamiento del Consejo de la Red de

Parques Nacionales, ha delegado a este Consejo la función de “acordar la imagen corporativa de la Red, la uniformidad del personal y el diseño común de la señalética” [art. 3.1.f)].

En el Plan Director establece como uno de los “objetivos en materia de cooperación y colaboración en el ámbito nacional e internacional”, el de “mantener y potenciar la imagen corporativa e identidad gráfica común de la Red, para que sea reconocida y apreciada por los visitantes de los parques en particular y por la población en general” y, para ello, se prevén varias actuaciones, que incluyen el registro en la Oficina de Patentes y marcas de los identificadores, logotipos y denominaciones de la Red y de los parques nacionales, así como de la marca “Parques Nacionales de España”, y la posibilidad de dotar los medios materiales precisos para mantener esta imagen corporativa y el diseño común de la señalética, en los términos acordados por el Consejo de la Red (art. 7).

3.2 REAL DECRETO 599/2016, DE 5 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA LA LICENCIA DE USO DE LA MARCA «RESERVAS DE LA BIOSFERA ESPAÑOLAS»

El objeto de este Real Decreto es, como precisa su art. 1º, establecer “las normas y requisitos para la concesión, mantenimiento y extinción de la licencia de uso de la marca «Reservas de la Biosfera Españolas»”. El titular de esta marca es el Organismo Autónomo Parques Nacionales, en virtud de su inscripción en la Oficina Española de Patentes y Marcas.

El título competencial estatal que sustenta este Real Decreto presenta una particularidad, pues la disposición final primera dice que “se dicta en virtud de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución, *si bien no constituye legislación básica* sino que se dicta en ejercicio de las competencias de desarrollo y ejecución del artículo 149.1.23.^a que corresponden al Estado por el alcance internacional de dicha materia”.

Esta paradójica fórmula resulta, a nuestro entender, criticable. Parece que con ella se está apelando a necesidad, reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional, “de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE’ (STC 252/1988, FJ 2)... esto es, para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias (...)” (STC 141/2016), que en este caso serían las derivadas del Programa MaB “Persona y Biosfera” de la UNESCO, pero ello supone para el TC un

criterio interpretativo de las normas de distribución de competencias, y no un título para reconocer una –inexistente- competencia estatal para el desarrollo de su legislación básica.

La marca *Reservas de la Biosfera Españolas* se inscribe dentro de la tipología de instrumentos de incentivo económico por parte de la Administración para que el sector privado, de manera voluntaria, se involucre y corresponsabilice en la protección ambiental. Se trata, en definitiva, de una marca o etiqueta ecológica.

El origen de esta marca ecológica radica en el Programa MaB “Persona y Biosfera” de la UNESCO. Como indica la página web de esta organización⁷, se trata de un Programa Científico Intergubernamental que busca establecer bases científicas para cimentar a largo plazo la mejora de las relaciones entre las personas y el ambiente. Puesto en marcha a principios de la década de 1970, el MaB propone una agenda de investigación interdisciplinaria y de fomento de la capacidad centrada en las dimensiones ecológicas, sociales y económicas de la pérdida de la biodiversidad y su reducción. La ejecución del trabajo interdisciplinario del MAB en el terreno se basa en la Red Mundial de Reservas de Biosfera. Las reservas de la Biosfera se definen como “zonas compuestas por ecosistemas terrestres, marinos y costeros, reconocidas por el Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO. En cada una de ellas se fomentan soluciones para conciliar la conservación de la biodiversidad con su uso sostenible, el desarrollo económico, la investigación y la educación”⁸.

En nuestro país, para la implementación del MaB se aprobó el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del programa MaB, así como el Comité Español del citado programa. A los efectos que aquí interesan, este Real Decreto estableció que el Organismo Autónomo Parques Nacionales ejercería la coordinación del desarrollo del Programa MaB (sin perjuicio de las competencias atribuidas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), y desarrollaría, entre otras funciones, la de “impulsar y coordinar las actividades que constituyen la contribución española al Programa Internacional sobre Persona y la Biosfera, en el campo de la conservación del patrimonio natural, del desarrollo sostenible, de la formación, y en particular de la promoción del concepto de Reserva de la Biosfera (art.1)”.

⁷ <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

⁸ <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/>

Pues bien, el Organismo Autónomo Parques Nacionales en ejercicio de esta función ha creado la marca *Reservas de la Biosfera Españolas* de la que es titular. El logotipo de la marca, contenido en el anexo IV del Real Decreto, es el siguiente:



Para utilizar esta marca, los productos y/o servicios habrán de obtener la licencia de uso, que recibe el nombre de “licencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales de producto o servicio para el uso de la marca «Reservas de la Biosfera Españolas»” (art. 1.3).

El Real Decreto señala que con esta marca se “destacará y diferenciará aquellos productos naturales y artesanales de los territorios reconocidos como Reservas de la Biosfera y aquellos productos elaborados y/o servicios de empresas dadas de alta en alguno de los municipios que pertenecen a las Reservas y que contribuyan a una o más de las funciones básicas que deben cumplir las Reservas de la Biosfera (conservación, desarrollo y apoyo logístico), así como que estén de acuerdo con el plan de gestión de la correspondiente Reserva de la Biosfera, respetando así las singularidades de cada una de ellas” (art. 3).

Se distinguen así los productos y/o servicios que se produzcan en la Reserva de la Biosfera y que cumplan una serie de requisitos y buenas prácticas medioambientales que enuncia el Real Decreto, sin que ello suponga, como precisa su art. 3.4, “una certificación de los servicios que pudieran estar relacionados con el producto objeto de la certificación ni de los productos que pudieran estar relacionados con el servicio objeto de la certificación”. Estamos, por consiguiente, ante una marca o etiqueta ecológica que constituye una especie de “denominación de origen ambiental”.

Interesa señalar que no todas las Reservas de la Biosfera existentes en España contarán con la marca Reserva de la Biosfera, pues para ello es preciso, según el Real Decreto, que cuenten con: a) un órgano de gestión funcional; b) un plan de acción en vigor; c) un sistema de marca registrada propia”.

En aquellas Reservas de la Biosfera que ya disponen de una marca propia, el órgano de gestión deberá modificar o complementar sus sistema para que se adapte a los requisitos que establece el Real Decreto, que requiere que se introduzca un sistema de control y seguimiento de la marca y que se detallen los requisitos específicos para los productos y servicios prestados en la Reserva, que recojan las singularidades dela misma y que sean acordes con los fijados en el Real Decreto.

Por lo que respecta a la licencia de uso de la marca *Reservas de la Biosfera*, podrá otorgarse a las siguientes categorías de productos y servicios: a) productos agroalimentarios; b) productos artesanos; c) productos y servicios turísticos (alojamientos, restauración, otros servicios turísticos); d) eventos; e) otros productos y servicios.

Según precisa el art. 4 del Real Decreto, “cualquier persona física o jurídica que realice su actividad en alguno de los municipios que pertenecen a la Reserva de la Biosfera podrá solicitar la concesión de la licencia de uso de la marca para uno o varios de sus productos o servicios siempre que se cumplan los requisitos que se establecen en este real decreto y los requisitos específicos adicionales exigidos por la correspondiente Reserva de la Biosfera en su marca propia”.

En el anexo I del Real Decreto se establecen los requisitos esenciales que habrán de cumplir los productos o servicios para obtener la licencia de uso de la marca, y en el anexo II se indican determinados requisitos no esenciales que se considerarán a la hora de realizar el estudio de valoración de las solicitudes. Por su parte, en el anexo III se enuncian los “principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas referente a la responsabilidad social empresarial (RSE) en las áreas de Derechos Humanos, Normas Laborales, Medio Ambiente y Lucha contra la Corrupción en las actividades y la estrategia de negocio de las empresas”, pues según dispone el art. 4.2 del Real Decreto, para la concesión de la licencia de uso de la marca es deseable, aunque no vinculante, que las personas físicas o jurídicas solicitantes tengan en cuenta el Pacto Mundial de Naciones Unidas.

La licencia de uso de la marca será otorgada, siguiendo el procedimiento previsto en el Capítulo III del Real Decreto, por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, previo informe preceptivo del órgano de gestión de la Reserva de la Biosfera. La licencia será válida durante cuatro años y podrá renovarse de forma indefinida por sucesivos periodos de cuatro años siempre que se cumplan en el momento de la renovación los requisitos exigidos. El Organismo Autónomo Parques Nacionales mantendrá un Registro de las licencias otorgadas, que incluirá

una descripción sucinta de los productos y servicios a los que se conceda la licencia de uso de la marca.

El Capítulo IV del Real Decreto contiene, por último, la regulación atinente a: las obligaciones del licenciatarario; las normas para el control y seguimiento del correcto uso de la licencia; las condiciones de uso de la marca; y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en el Real Decreto o de los requisitos que sirvieron de base para la concesión de la licencia, que determinará su revocación previa tramitación del procedimiento previsto en el art. 20.

3.3 REAL DECRETO 638/2016, DE 9 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

El 29 de diciembre, a punto ya de concluir el año 2016, se publicó en el BOE el “Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, el Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, y otros reglamentos en materia de gestión de riesgos de inundación, caudales ecológicos, reservas hidrológicas y vertidos de aguas residuales”.

El Real Decreto, a tenor de lo dispuesto en su disposición final primera, reviste carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, en su mayor parte al amparo del artículo 149.1.23^a de la Constitución, si bien hay algunos preceptos que se dictan también al amparo del art. 149.1.29^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre seguridad pública, y otros que se dictan en virtud del art. 149.1.22^a, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma

En su extenso artículo primero, el Real Decreto introduce diversas modificaciones en el Real Decreto 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (“Reglamento del Dominio Público Hidráulico” o “Reglamento”, en adelante). A los cambios y novedades introducidos en este Reglamento nos referiremos a continuación, sin perjuicio de hacer una referencia al final a las modificaciones puntuales que los siguientes artículos del Real Decreto introducen en otras normas reglamentarias, fundamentalmente para garantizar su concordancia con las nuevas prescripciones del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

Las modificaciones del Reglamento del Dominio Público Hidráulico afectan a cuatro bloques de materias: a) la regulación de las medidas para prevenir los riesgos de la inundación; b) la regulación de los caudales ecológicos; c) la regulación de las reservas hidrológicas; y d) el régimen jurídico de los vertidos de aguas residuales.

Pasamos a continuación a enunciar, muy brevemente, las modificaciones más relevantes que introduce el Real Decreto en cada una de estas materias.

A. Medidas para prevenir los riesgos de inundación

En esta materia, las modificaciones pretenden reforzar la capacidad de respuesta frente a los riesgos de inundaciones, teniendo en cuenta que, tal como recoge la Directiva 2007/60/CE, “las inundaciones son fenómenos naturales que no pueden evitarse, no obstante, algunas actividades humanas (como el incremento de los asentamientos humanos y los bienes económicos en las llanuras aluviales y la reducción de la capacidad natural de retención de las aguas por el suelo) y el cambio climático están contribuyendo a aumentar las probabilidades de que ocurran, así como su impacto negativo”.

Así lo señala el Preámbulo del Real Decreto, en el que se indican también los objetivos de la reforma: con ella se trata de actualizar el marco jurídico vigente, resolviendo determinadas lagunas de la normativa, mejorando su regulación, y garantizando la adecuada implantación y coordinación de los Planes hidrológicos de cuenca y los Planes de gestión de riesgo de inundación.

En concreto, pueden destacarse las modificaciones siguientes:

a) Se concreta el procedimiento a seguir para determinar el caudal de la máxima crecida ordinaria en aquellos tramos de cauce donde exista información hidrológica suficiente (nueva redacción del apartado 2 del art. 4).

b) En la definición de “zona inundable” contenida en el art. 14.1, se suprime la previsión de la posibilidad de que “el Ministerio de Medio Ambiente (actual Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente), a propuesta del organismo de cuenca fije, en expediente concreto, la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente”. Ya no será posible excepcionar, de esta forma, la delimitación de las zonas inundables que se declaren conforme a este precepto, añadiéndose además que esta declaración deberá hacerse “en los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos”.

c) Para las zonas declaradas inundables, el nuevo art. 14 bis introduce, en desarrollo de la previsión contenida en el art. 11.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000), determinadas limitaciones en los usos del suelo, que varían según se trate de suelo en situación básica de suelo rural o de suelo urbanizado⁹.

d) Se establecen estrictas limitaciones de usos y actividades en las zonas o vías de flujo preferente definidas en su art. 9.2; en estas zonas sólo podrán ser autorizadas aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de desagüe de las mismas, en los términos previstos en el nuevo artículo 9 bis para el suelo rural y 9 ter para el suelo urbanizado. En el nuevo art. 9 quáter se fijan reglas especiales para aquellos municipios en los que al menos un 1/3 de su superficie esté incluida en la zona de flujo preferente o que por la morfología de su territorio tengan una imposibilidad material para orientar sus futuros desarrollos hacia zonas no inundables; en ellos se podrá permitir como régimen especial la realización de nuevas edificaciones o usos asociados en la zona de flujo preferente, siempre que cumplan los requisitos y las condiciones que detalla el precepto¹⁰.

e) Se introducen en el art. 10 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico normas para la gestión de los embalses durante las avenidas. Una nueva obligación que se impone, en este sentido, a los titulares de presas y embalses en la nueva redacción del art. 367 del Reglamento, al que este precepto se remite, es la de elaborar los planes de emergencia de la presa y embalse en el caso de que sea de aplicación, que deberán ser aprobados por la administración.

⁹ En aquellos supuestos en los que se permite la edificación y para las edificaciones existentes, el precepto dispone que las administraciones competentes fomentarán la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección, según las indicaciones del precepto y se establece la obligación del promotor de “suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a los posibles afectados, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección”. Además, con carácter previo al inicio de las obras “el promotor deberá disponer del certificado del Registro de la Propiedad en el que se acredite que existe anotación registral indicando que la construcción se encuentra en zona inundable”. La ejecución de cualquier obra o trabajo den las zonas inundables requerirá una autorización previa, ya sea del organismo de cuenca si se encuentran en la zona de policía, o ya sea de la Administración competente, previo informe de la Administración hidráulica, si están fuera de dicha zona.

¹⁰ Vid., B. LOZANO CUTANDA y C. VÁZQUEZ COBOS. “Real Decreto 638/2016: regulación de los usos y construcciones en las zonas inundables de los cauces”. Diario La Ley, n. 8963, 19 de abril de 2017

f) En el apartado relativo a la “tramitación de concesiones de obras e instalaciones en el dominio público hidráulico” (sección 5ª del Capítulo III), se añade un nuevo art. 126 ter. dedicado a los “criterios de diseño y conservación para obras de protección, modificaciones en los cauces y obras de paso”, dirigidos todos ellos a la prevención de las inundaciones o a la protección frente a ellas. Entre estos criterios, cabe destacar la previsión de que “las nuevas urbanizaciones, polígonos industriales y desarrollos urbanísticos en general, deberán introducir sistemas de drenaje sostenible, tales como superficies y acabados permeables, de forma que el eventual incremento del riesgo de inundación se mitigue. A tal efecto, el expediente del desarrollo urbanístico deberá incluir un estudio hidrológico-hidráulico que lo justifique”.

B. Caudales ecológicos

El Real Decreto introduce en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico un régimen jurídico completo de los caudales ecológicos, en concreto en el capítulo II, sobre los “usos comunes y privativos”, del Título I dedicado a “la utilización del dominio público hidráulico”. En los nuevos artículos 49 ter, 49 quáter y 49 quinquies se establece así un régimen jurídico completo de estos caudales en cuanto a su exigibilidad a los concesionarios y su seguimiento, así como los criterios de incumplimiento. Se mejora asimismo la redacción de diversos artículos relativos a los criterios para el otorgamiento de concesiones y su revisión en relación con los caudales ecológicos.

C. Reservas hidrológicas

Las reservas hidrológicas por motivos ambientales están previstas en el artículo 25 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que contempla la posibilidad de que se reserven “determinados ríos, tramos de ríos, acuíferos o masas de agua para su conservación en estado natural”, lo que “podrá implicar la prohibición de otorgar autorizaciones o concesiones sobre el bien reservado”. La declaración de Reserva hidrológica se realizará mediante acuerdo de Consejo de Ministros en el caso de cuencas intercomunitarias, y si se trata de cuencas intracomunitarias su establecimiento corresponderá a las Comunidades Autónomas. El Texto Refundido de la Ley de Aguas regula, por su parte, las “reservas naturales fluviales”, que se consideran como un subtipo de reservas hidrológicas, cuanto regula el contenido de los planes hidrológicos de cuenca [art. 42.1.b) c’)], y las previsiones de los planes hidrológicos de cuenca (art. 43.2).

Esta progresiva consideración de las reservas hidrológicas en la normativa así como en los instrumentos de planificación ha llevado a considerar la conveniencia de configurar de modo más completo su régimen jurídico. El Real Decreto lleva a cabo para ello una modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en el que crea una nueva sección 4.^a en el capítulo I del título III, titulada «Régimen Jurídico de las Reservas Hidrológicas», añadiendo cinco nuevos preceptos, dedicados a regular: el concepto y la tipología de las reservas hidrológicas (art. 244 bis); la competencia y el procedimiento para su declaración (art. 244 ter); el régimen para la protección de las reservas declaradas, que conlleva restricciones al otorgamiento de concesiones y a la autorización o declaración responsable de actividades (244 quáter); la gestión de las reservas (art. 244 quinquies); y la creación del Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas con el fin de dar soporte a toda la información técnica que posibilite la adecuada descripción física de estas reservas (art. 244 sexies).

Cabe destacar, asimismo, que en el régimen de infracciones y sanciones se tipifican como infracción las acciones u omisiones contrarias al régimen de protección de las reservas hidrológicas o al régimen de caudales ecológicos, que se reputarán como infracción grave o menos grave según sean susceptibles o no de causar daños graves al medio [nuevas letras n) del art. 315 e i) del art. 316].

D. Vertidos

Destaca, en primer lugar, la nueva regulación del Censo Nacional de Vertidos, con la finalidad de adaptarlo a las exigencias de la Ley 27/ 2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Se trata de centralizar toda la información relativa a los vertidos en una base de datos común permitiendo elaborar informes sobre vertidos a las aguas de ámbito nacional, todo ello en un sistema informático que resulta accesible al público a través de internet. Para ello, se modifica el art. 254 del Reglamento y se introducen los arts. 254 bis y 254 ter. El Real Decreto amplía, asimismo, la información mínima que deberán contener tanto el Censo de Vertidos como los Censos de Vertidos autorizados que, en cumplimiento de lo previsto en art. 15 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, deberán llevar los Organismos de Cuenca. Esta información se cumplimentará siguiendo las especificaciones que establece el nuevo anexo VII del Reglamento introducido por el Real Decreto.

En relación al canon de control de vertidos, cabe destacar que se detallan algunas actuaciones mínimas a las que debe ir destinada la

cantidad recaudada por esta tasa y se establece que “el organismo de cuenca adoptará las medidas necesarias para acreditar el cumplimiento del destino de la tasa”, con lo que se refuerza la orientación finalista del gravamen (se modifica, para ello, el art. 289.1 del Reglamento).

En el Preámbulo del Real Decreto se destacan asimismo como novedades la simplificación de los procedimientos y la reducción de las cargas administrativas para los titulares de vertidos poco contaminantes, así como la mejora de la protección de las aguas frente a vertidos generados por residuos industriales y mineros.

Además de las modificaciones de las cuatro materias señaladas, en el Preámbulo se señala que “se modifican los artículos 303 y 310 referidos al canon de regulación y a la tarifa de utilización del agua a los efectos dar cumplimiento a las sentencias de 25 de enero de 2005 y de 26 de enero de 2004, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que declararon la nulidad del inciso «provisionalmente y a cuenta» que figura en el respectivo párrafo 2.º de los citados artículos 303 y 310, garantizando con ello la mayor seguridad jurídica posible a los destinatarios”.

Para garantizar la concordancia entre las modificaciones que se incorporan al Reglamento del Dominio Público Hidráulico y las restantes normas que conforman el grupo regulador del agua, el Real Decreto incorpora las oportunas modificaciones en el Real Decreto 907/2007, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (artículo segundo) y en la Orden ARM/2656/2008, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica (artículo tercero). Por otra parte, con el fin de homogeneizar las definiciones y de coordinar los aspectos relativos a la ordenación territorial y urbanística, se acometen dos modificaciones del Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación: por un lado, se unifica la definición de la zona de flujo preferente y, por otro lado, se establece que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles, entre otras, con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación (artículo cuarto). Por último, el artículo quinto del Real Decreto lleva a cabo una modificación del Real Decreto 817/2015, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, en relación con la definición del órgano competente.

3.4 REAL DECRETO 639/2016, DE 9 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO DE MEDIDAS PARA LA

IMPLANTACIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA PARA LOS COMBUSTIBLES ALTERNATIVOS

Con este Real Decreto, publicado en el BOE de 10 de diciembre, se lleva a cabo la trasposición parcial de la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, regulando las medidas concretas para asegurar la creación de una infraestructura que garantice el suministro de electricidad, de hidrógeno y de gas natural en el sector transporte, así como la regulación de la necesaria información que debe suministrarse a los usuarios.

La transposición parcial de la Directiva que lleva a cabo este Real Decreto se completará con el marco de acción nacional para el desarrollo del mercado respecto a los combustibles alternativos en el sector del transporte y la implantación de la infraestructura correspondiente que se prevé en la Directiva, actualmente en curso de elaboración.

El objeto del Real Decreto, como señala su art. 1, es el de “establecer el marco de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, *a fin de minimizar la dependencia de los transportes respecto del petróleo y mitigar el impacto medioambiental del transporte*”.

Estamos, por tanto, ante una norma reglamentaria de claro contenido ambiental, si bien los títulos competenciales que se invocan para sustentar su carácter de legislación básica estatal son los previstos en los artículos 149.1.13^a y 149.1.25^a CE, que atribuyen al Estado las competencias exclusivas sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético.

Como hemos puesto de relieve en anteriores contribuciones a esta obra, esto no es nuevo, pues, una de las características principales del medio ambiente es la de su transversalidad u horizontalidad de sus contenidos. En este sentido, el Tribunal Constitucional manifestó 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” (STC 102/1995). Y, de otro lado, también hemos advertido que las definiciones funcionales del medio ambiente son más adecuadas para lograr una correcta articulación competencial, ya que se dirigen a averiguar la finalidad de norma y la intensidad con que se manifiesta en la misma la

consecución del fin ambiental. Por ello, a nuestro juicio no hubiese sido inoportuna la invocación también del título del art. 149.1.23 CE por la finalidad marcadamente medioambiental de una parte significativa de la norma.

Se consideran combustibles alternativos a efectos del Real Decreto, según la definición contenida en su art. 2, “los combustibles o fuentes de energía que sustituyen, al menos en parte, a los combustibles fósiles clásicos como fuente de energía en el transporte y que pueden contribuir a la descarbonización de estos últimos y a mejorar el comportamiento medioambiental del sector del transporte. Incluyen, entre otros: la electricidad, el hidrógeno, los biocarburantes (...), los combustibles sintéticos y parafínicos, el gas natural, incluido el biometano, en forma gaseosa (gas natural comprimido (GNC)) y en forma licuada (gas natural licuado (GNL)), y el gas licuado del petróleo (GLP)”.

Pues bien, el Real Decreto incluye dos tipos de medidas para cumplir su objetivo de implantar la infraestructura adecuada para el desarrollo de estos combustibles.

En primer lugar, en los arts. 4 a 6 y en el Anexo II se indican las especificaciones técnicas que han de cumplir los puntos de recarga para los vehículos eléctricos, las instalaciones de suministro de electricidad en puerto para el transporte marítimo, los puntos de repostaje de hidrógeno que sean accesibles al público, y los puntos de repostaje de gas natural comprimido (GNC) para los vehículos a motor.

En el art. 4 se regulan además diversos aspectos de las instalaciones de puntos de recarga para vehículos eléctricos. Se prevé así que “los gestores de cargas de puntos de recarga accesibles al público gozarán de libertad para comprar electricidad a cualquier comercializador de energía eléctrica de la Unión Europea, atendiendo a lo dispuesto en la normativa sectorial”. Interesa asimismo destacar que se permite que los gestores de cargas presen servicios de recarga de vehículos eléctricos en régimen contractual, pero se precisa que “todos los puntos de recarga accesibles al público proporcionarán la posibilidad de recarga puntual a los usuarios de vehículos eléctricos, sin necesidad de que medie contrato con el comercializador de electricidad o con el gestor de que se trate”. Se especifica también que “el suministro de electricidad para un punto de recarga podrá contratarse con otros comercializadores de energía eléctrica distintos del comercializador que efectúa el suministro de electricidad del edificio o de los locales en que esté situado dicho punto de recarga”.

En relación a los puntos de recarga eléctricos, las previsiones del Real Decreto deben completarse, como señala su Preámbulo, con el marco establecido para el desarrollo de la actividad de los gestores de cargas del sistema definidos en los artículos 6 y 48 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, y en su norma reglamentaria de desarrollo, que sigue siendo el Real Decreto 647/2011, por el que se regula la actividad de gestor de cargas del sistema para la realización de servicios de recarga energética.

El artículo 7 contiene un segundo grupo de medidas dirigidas, como explica el Preámbulo, a ofrecer una información clara, sencilla, coherente y adecuada a los posibles usuarios de estos vehículos sobre los combustibles disponibles en las estaciones de repostaje y sobre la compatibilidad de su vehículo con los distintos combustibles o puntos de recarga existentes en el mercado, además de proporcionar datos de la situación geográfica de los puntos de repostaje y de recarga accesibles al público. A este último efecto, se establece que los titulares de puntos de repostaje o recarga accesibles al público deberán comunicar su ubicación geográfica y los precios al público de sus combustibles al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Para ello, se aprobará una orden de este Ministerio por la que se adaptará a estos combustibles el sistema establecido para los productos petrolíferos en la Orden ITC/2308/2007, y en ella se señalará la fecha a partir de la cual será obligatorio comunicar dicha información.

