

SEGUNDA PARTE  
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO  
AMBIENTE



## «Legislación básica ambiental»

---

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ  
NURIA GARRIDO CUENCA

### Sumario

	<u>Página</u>
1. La participación y coordinación institucional y social a nivel orgánico: el Consejo y los Patronatos de la Red de Parques Nacionales tras la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales .....	112
2. Nuevas manifestaciones de la intervención pública reforzada en materia medioambiental: de las deficiencias de la responsabilidad civil extracontractual al sistema de «responsabilidad de derecho público» por daños al medio ambiente incorporado por la Ley 26/2007, de responsabilidad medioambiental .....	114
3. El modelo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de la protección de la atmósfera como ejemplo de yuxtaposición ordenada de los nuevos principios de actuación en materia medioambiental: cooperación y colaboración interadministrativa, participación e implicación de la sociedad y del público en general, integración de las consideraciones ambientales en la planificación sectorial .....	118
4. La defensa de la calidad de la vida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad .....	122
5. La compatibilidad del desarrollo económico del medio rural con la calidad ambiental de dicho medio. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural .....	128
6. Otras disposiciones estatales básicas de rango reglamentario .....	129
6.1. El Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño .....	129
6.2. El Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas .....	130
6.3. El Real Decreto 1369/2007, de 19 de octubre, relativo al estableci-	
	111

miento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía .....	130
6.4. El Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de reutilización de las aguas depuradas .	130

\* \* \*

## 1. LA PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL A NIVEL ORGÁNICO: EL CONSEJO Y LOS PATRONATOS DE LA RED DE PARQUES NACIONALES TRAS LA LEY 5/2007, DE 3 DE ABRIL, DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales<sup>1</sup>, cuyos objetivos se declaran por la norma como de interés general del Estado y dictada al amparo del art. 149.1.23 CE como legislación básica, contempla importantes mecanismos de cooperación interadministrativa o institucional, lo que resulta a todas luces lógico partiendo de la competencia exclusiva de las CCAA en la gestión de los parques nacionales tal como ha sido declarada por la doctrina del TC. Sin pararnos en cuestiones materiales sobre la difícil articulación de competencias que se plantea en la norma, nos referimos aquí a las peculiaridades organizativas introducidas, en tanto nos han parecido un excelente modelo de referencia en cuanto a la integración participativa institucional y social en un ámbito medioambiental de carácter esencial, y cuyos postulados básicos bien podrían transferirse a otros sectores específicos dignos de protección ambiental. Estos modelos organizativos son el Consejo de la Red y los Patronatos de los Parques Nacionales.

El Consejo de la Red es un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente<sup>2</sup>, con funciones tan señaladas como la de informar preceptivamente sobre todos los aspectos relevantes en el cumplimiento de los objetivos de la Red y de los Parques, su planificación o criterios de distribución de recursos financieros y seguimiento y evaluación de su funcionamiento. Hay que señalar que este órgano fue creado por el art. 22 ter de la Ley 4/1989, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, desarrollado mediante RD 1760/1998, de 31 de julio, determinando la composición y funcionamiento del Consejo, así como de las Comisiones Mixtas de Gestión de los Parques y de sus Patronatos. La Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales no sólo mantiene la existencia de este órgano colegiado y consultivo, sino que refuerza su papel en el

1. Hacemos mención, por haber sido emanada en base a la competencia estatal de legislación básica, a la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Mongragüe.
2. Aunque es ésta una adscripción provisional, a través del organismo autónomo Parques Nacionales, hasta que se proceda a la creación de la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales (DA II de la Ley 5/2007).

marco de la Red, implementando sus funciones desde un enfoque reforzado de la coordinación y cooperación<sup>3</sup>.

Aunque su composición y funcionamiento se remiten al desarrollo reglamentario, previa consulta con las CCAA, es importante que la Ley establece los organismos que, con carácter necesario, deben establecerse en su constitución plural: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas en cuyos territorios estén situados parques nacionales, los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica, los presidentes de los Patronatos, una representación adecuada de las asociaciones medioambientales y de las organizaciones pesqueras, agrarias, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques. El desarrollo de la composición y funcionamiento de este órgano acaba de ser establecido por Real Decreto 12/2008, de 11 de enero (BOE 12 de enero), concretando con exactitud la representación plural a la que obligaba la Ley de referencia, con el fin de «favorecer al máximo la participación pública y la representación de aquellos sectores (privados) más directamente interesados (Exposición de Motivos)<sup>4</sup>. Respecto a su régimen de funcionamiento es destacable la concreción de normas específicas distintas y sobre todo más flexibles que las establecidas de modo general para los órganos colegiados en la Ley 30/1992 (capítulo II, Título II) que se considera de mera aplicación supletoria en lo no previsto por la norma que analizamos.

Por su parte, el Patronato es el órgano de participación de la sociedad en los parques nacionales, debiendo estar representados, al menos: la Administración

3. Así, el art. 2 de la Ley completa las funciones anteriores con las siguientes:
  - a) determinar el procedimiento para el seguimiento y evaluación general de la Red;
  - b) conformar el marco para que las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado puedan acordar instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos normativos y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director;
  - c) informar la propuesta de prioridades para la puesta en marcha del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en su Plan Director;
  - d) establecer los criterios de prioridad de los programas multilaterales de actuación.
4. El art. 3 establece esta composición:
  - a) El ministerio de Medio Ambiente, el Presidente y el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales y el Director General para la Biodiversidad;
  - b) Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen parques nacionales;
  - c) Los representantes de la Administración General del Estado designados por el Ministro de Medio Ambiente, en un número igual al de los representantes de las autonomías;
  - d) Los presidentes de los Patronatos de los Parques Nacionales;
  - e) Tres representantes de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, designados entre ellos por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación;
  - f) Tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal con fines vinculados a la protección del medio ambiente;
  - g) Dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas;
  - h) Dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional;
  - i) Dos representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales;
  - j) Dos representantes del Comité Científico de la Red de Parques Nacionales.

Central, las Administraciones autonómicas afectadas, las Administraciones locales, los agentes sociales de la zona y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la Ley.

Esta norma, por tanto, plantea a nivel organizativo, pero también funcional, importantes mecanismos de coordinación institucional, destacando su instrumento básico, el denominado Plan Director de la Red, que deberá ser elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, aprobado por Real Decreto, previo informe del Consejo de la Red. Previéndose que en su elaboración y revisión se seguirá un procedimiento de participación pública en el que se integrarán necesariamente las Comunidades Autónomas y los Patronatos de los Parques Nacionales.

## **2. NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA REFORZADA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: DE LAS DEFICIENCIAS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL AL SISTEMA DE «RESPONSABILIDAD DE DERECHO PÚBLICO» POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE INCORPORADO POR LA LEY 26/2007, DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL**

El derecho de los ciudadanos de disfrutar de un medio ambiente adecuado reconocido en el art. 45 CE tiene como necesario correlato el mandato explícito para todos los poderes públicos de su defensa y restauración, así como la obligación expresa de establecer un sistema que haga efectiva «la obligación de reparar el daño causado» por toda persona que atente contra la utilización racional de los recursos naturales.

En el modelo vigente hasta la actualidad, la responsabilidad por daños ambientales se dilucida normalmente en el ámbito penal o sancionador administrativo, y cuando no concurren los elementos necesarios para reprimir la conducta dañosa por estas vías se aplica directamente la responsabilidad extracontractual cuyo fin es obligar al causante de los daños a pagar su reparación o a indemnizar los perjuicios causados si dicha reparación resulta imposible. Se arbitra, por tanto, un sistema de responsabilidad civil completado por un régimen de carácter administrativo para la exigencia de responsabilidades a la Administración por los daños imputables resultantes de su deber de velar por la conservación del medio ambiente. Sin embargo, este sistema adolece de importantes deficiencias en la reparación integral de los daños medioambientales, como ha señalado la mejor doctrina<sup>5</sup>, principalmente por dos razones: porque su carácter es fundamentalmente reparador, olvidando el necesario efecto preventivo, en tanto la responsabilidad únicamente actúa cuando el daño ya se ha producido; en segundo lugar, porque ni siquiera el sistema es capaz de reparar los denominados daños ambientales públicos (esto es, daños al medio ambiente en sí mismo que no producen una lesión individualizada o

5. Vid. por todos LOZANO CUTANDA, B., «Responsabilidad por daños al medio ambiente», en la obra colectiva *Diccionario de Derecho Ambiental*, dir. LOZANO CUTANDA-ALONSO GARCÍA, Iustel, 2006.

perjuicio identificable de responsable concreto) pues se exige la existencia de intereses o derechos legítimos individualizados que hayan sido vulnerados como consecuencia del daño ambiental.

Para intentar corregir estas carencias, se aprobó la Directiva 2004/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, por la que se establecen las líneas esenciales de un régimen público distinto del régimen privado clásico de responsabilidad civil, dirigido tanto a la restauración como a la prevención de estos daños llamémosles difusos como los que afectan a las especies y hábitats naturales, a las aguas o al suelo. Este nuevo modelo modifica en ciertos aspectos el actualmente vigente, pero sobre todo lo completa yuxtaponiendo los instrumentos jurídicos privados y públicos para conseguir el objetivo de la reparación integral e incorporar la variante preventiva como complemento a la meramente reparadora del modelo conocido.

En este contexto y con estos fines, acaba de ser aprobada, trasponiendo la citada Directiva, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (BOE 24 octubre 2007). Como nos enseña su ilustrativa Exposición de Motivos, esta norma estatal incorpora al ordenamiento español un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y «quien contamina paga». Efectivamente se trata de un régimen administrativo en tanto instituye un amplio elenco de potestades administrativas para garantizar el cumplimiento y aplicación de la norma, tanto en materia de prevención o evitación de nuevos daños, como para la reparación efectiva de los daños, llegando incluso a tipificar medios compulsivos de ejecución directa de la Administración si la situación lo requiere (capítulo III). Este régimen se separa, por tanto, de la responsabilidad civil clásica que se dirime esencialmente en vía judicial, completando y cerrando el sistema de responsabilidad ambiental.

Como se señalaba, la norma instaura un sistema de responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación o prevención del operador responsable impondrá la devolución de los recursos naturales dañados a su estado original, con imputación de todos los costes. Con la incorporación de esta medida se prima el valor medioambiental, que en tantos casos no puede satisfacerse con una mera indemnización monetaria. En segundo lugar, la responsabilidad ambiental adquiere un carácter objetivo, imponiendo las obligaciones al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia en su comportamiento. Este modelo viene a completar el marco legal de la protección de los recursos de tipo penal y sancionador administrativo, por un lado, y por otro, a hacer efectivo el principio de «quien contamina paga» al trasladar los costes de la reparación ambiental de la sociedad a los operadores beneficiarios de la explotación de los recursos naturales<sup>6</sup>.

6. En este sentido, una cuestión especialmente relevante (regulada en el capítulo I de la Ley) es la relativa a la concurrencia de normas en materia de responsabilidad, partiendo de la pluralidad de regímenes de distinta naturaleza actualmente existentes; así como los supuestos de concurrencia de responsabilidad pública con las sanciones administrativas o penales que puedan imponerse, estableciendo su régimen de compatibilidad. La ley garantiza así una interven-

Esta dimensión reparadora se completa además con la incorporación de una dimensión preventiva de primer orden, que justificará la universalización de las obligaciones de prevención y evitación de daños ambientales realizada por la ley incluso superando las expectativas de la directiva que viene a trasponer.

Al hilo del estudio que se realiza en estas páginas, debemos referirnos de modo especial al régimen competencial con arreglo al cual ha sido dictada esta Ley y al reparto de potestades entre las distintas administraciones territoriales para su aplicación normativa. Todo ello partiendo de un principio imperativo de «colaboración entre las Administraciones» (Dfinal V), que obliga a la Administración estatal a la promoción de instrumentos de colaboración y cooperación con las CCAA con el fin de elaborar protocolos de actuación que garanticen una actuación coordinada y eficaz entre ellas para la ejecución de la norma.

En este sentido, de manera explícita la Disposición Final primera establece el carácter de legislación básica de la Ley, al amparo del art. 149.1.23 CE y, por tanto, las facultades de las Comunidades Autónomas para desarrollar las bases estatales y establecer normas adicionales de protección. En concreto, la Disposición Adicional segunda reconocerá expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, adopten decisiones más exigentes en materia de prevención, evitación o reparación de daños ambientales, incluida la potestad de tipificar nuevas infracciones o sanciones, así como la facultad de someter otras actividades o sujetos al régimen básico de responsabilidad establecido en la Ley estatal. Ello con algunas excepciones, que recogen la propia disposición adicional segunda (actividades cuyo fin esencial sea la defensa nacional o la seguridad internacional) y la décima, ésta referida a la responsabilidad medioambiental de las obras públicas. Respecto a esta última cuestión, en las obras públicas de interés general la autoridad competente no podrá exigir las medidas de la ley ni ejecutarlas subsidiariamente cuando se haya seguido el procedimiento establecido para la evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la información existente y se haya cumplido con las prescripciones de la declaración de impacto. Esta prescripción debe ser respetada también por las CCAA respecto a las obras públicas de su titularidad, debiendo incorporar esta prohibición su normativa reguladora de impacto ambiental o figura equivalente.

El carácter básico de la norma se exceptúa explícitamente respecto a tres cuestiones: la legitimación del Ministerio Fiscal (que constituye legislación procesal al amparo del art. 149.1.6 CE); las normas relativas a la garantía financiera obligatoria (que se entiende legislación básica de seguros dictada de acuerdo al art. 149.1.11 CE) y la regulación del Fondo estatal de reparación de daños ambientales que se crea para sufragar los costes derivados de las medidas de prevención, evitación y reparación de los bienes de dominio público estatal (competencia exclusiva en

---

ción eficaz en materia de prevención con el fin de que ésta no se vea obstaculizada por condicionantes competenciales o jurisdiccionales, asegurando, al tiempo, la doble recuperación de costes y respetando el ámbito de actuación sancionadora de la Administración y la potestad punitiva de los tribunales.

materia de Hacienda General y Deuda del Estado, de acuerdo al art. 149.1.14 CE), aunque este Fondo queda abierto a la participación de las CCAA a través de los instrumentos legales de colaboración previstos en la legislación vigente.

Por otra parte también hace explícitamente la ley una relación de los preceptos que no tienen la consideración de básicos, y que son, concretamente: el plazo máximo de tres meses –con posibilidad de ampliación en determinados casos– para resolver por la autoridad competente el procedimiento de exigencia de responsabilidad ambiental (art. 45.3); los plazos previstos en el caso de terminación convencional del procedimiento previstos por el art. 46.3 y 4; la inexigibilidad de la garantía financiera obligatoria a las personas jurídicas públicas, que será exclusivamente aplicable a la Administración estatal, a sus organismos públicos y a las agencias estatales (Disposición adicional séptima).

Siguiendo con el análisis de este régimen competencial, son destacables las previsiones establecidas en el art. 7 de la Ley, que se ocupa expresamente de las «competencias administrativas», estableciendo con carácter general la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución de la ley, aunque salvaguardando las competencias que corresponden al Estado, de acuerdo a la legislación de aguas y costas, para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal. Además se establece que, en el caso de que el daño o amenaza afecte a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a aquellos bienes de dominio público, será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente respecto a las medidas de prevención, evitación y reparación de daños que se deban adoptar respecto a tales bienes.

Además, y en atención al carácter supraautonómico que pueden conllevar los daños ambientales, esta Ley refuerza la exigencia de colaboración entre las Administraciones Públicas, mediante dos mecanismos: primero estableciendo modelos de colaboración que podrán incluso prever la designación de un órgano unificado para la tramitación de los procedimientos administrativos correspondientes; y, en segundo lugar, imponiendo la obligación de solicitar informe a aquellas administraciones cuyas competencias o intereses pueden resultar afectados por la intervención de otras en la aplicación de la norma y siempre antes de resolver el procedimiento.

Por último, para supuestos excepcionales y por motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, se faculta a la Administración general del Estado para promover, coordinar o adoptar medidas necesarias para evitar daños ambientales irreparables o proteger la salud humana, con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias.

Otra de las importantes competencias que corresponden a las CCAA viene referida al procedimiento de exigencia de responsabilidad. Hay que destacar que la Ley estatal no regula este cauce procedimental, al entender que corresponde a las Comunidades Autónomas (Exp. Motivos, punto VI) su establecimiento, limitándose así a regular determinadas garantías rituarías que tienen su origen en los

mandatos de la directiva comunitaria. Concretamente, el art. 41 regula las formas de iniciación, distinguiendo dos posibilidades: de oficio a iniciativa de la Administración competente o por petición de otra autoridad afectada; y la iniciación a instancia de parte, a solicitud del propio operador, o a través de solicitud formalizada «por cualquier interesado distinto del operador». Y aquí encontramos la peculiaridad más sobresaliente pues, imitando las nuevas formas de participación impuestas en materia de legitimación por la tan citada Ley 27/2006, la norma que analizamos extiende el concepto de interesado a todos aquellos titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño ambiental o por su amenaza, así como las organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente. Esto es, los interesados del art. 31 LRJAAPPAC y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos normativos (idénticos a los establecidos en la Ley 27/2006 en punto a la legitimación para ejercer la acción popular).

En definitiva, y desde la perspectiva que aquí analizamos, esta norma supone una ampliación de la intervención pública en materia medioambiental, completando el escueto e inoperante régimen de responsabilidad clásica vigente hasta la fecha. Además, esta Ley nos demuestra las amplias potencialidades de la Administración autonómica, y creemos expresa clarívidentemente un buen ejercicio normativo de la distribución competencial básico-desarrollo que tantos problemas ha suscitado. La modernidad de esta norma también se refleja en la panoplia de instrumentos de colaboración, coordinación y participación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias ambientales y la integración de la sostenibilidad en otras políticas sectoriales. Por lo que debe aplaudirse tanto el fin último perseguido por esta Ley como los instrumentos manejados para llevarlo a buen puerto.

### **3. EL MODELO DE LA LEY 34/2007, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE CALIDAD DEL AIRE Y DE LA PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA COMO EJEMPLO DE YUXTAPOSICIÓN ORDENADA DE LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL: COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA, PARTICIPACIÓN E IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL PÚBLICO EN GENERAL, INTEGRACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL**

La Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de la protección de la atmósfera, introduce un modelo reciente y ejemplar de la posible incorporación política y normativa de los principales ejes sobre los que debiera descansar el modelo de intervención ambiental en la actualidad, corrigiendo sus déficits más palpables y haciendo realidad los objetivos nucleares de la Estrategia de desarrollo sostenible.

Esta norma, de carácter básico, viene a actualizar, adecuar y fortalecer la intervención pública frente a la contaminación atmosférica, sustituyendo a la anterior Ley 38/1972, de protección del ambiente atmosférico que, si bien innovadora en su momento, se ha visto ampliamente superada por los acontecimientos ligados al desarrollo económico y social. La nueva norma acoge los principios que definen genéricamente la política ambiental incorporando al ordenamiento español el acervo comunitario e internacional relativo a la protección atmosférica y de calidad del aire de manera compatible con el desarrollo sostenible. Como resume perfectamente el Preámbulo de la Ley, estos objetivos se abordan «a la luz de los principios de cautela acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de que quien contamina paga, y desde un planteamiento de corresponsabilidad, con un enfoque integral e integrador». Y lo cierto es que este dictado supera con mucho en el concreto contenido normativo el valor meramente retórico que pudiera suponerse de un objetivo tan ambicioso como el pretendido.

En efecto, la *corresponsabilidad* es uno de los aspectos centrales a los que la norma pretende responder, reflejando su trascendencia en tres planos básicos:

a) involucrando en la conservación del medio ambiente atmosférico no sólo a los poderes públicos –cuyas funciones además salen reforzadas– sino también a «la sociedad en su conjunto», comprendiendo a las entidades de derecho público y a los particulares. Esta corresponsabilidad es reflejo evidente de la necesaria integración de la participación ciudadana no sólo en la concreción y gestión de las políticas y normativas ambientales, sino también en su imprescindible contribución al logro del desarrollo sostenible.

b) Regulación ejemplar de la corresponsabilidad es la referida a los principios de actuación de las distintas Administraciones públicas, enfatizando la necesaria cooperación y colaboración interadministrativa para asegurar la eficacia y coherencia de las distintas actuaciones, con base en el principio de información y asistencia mutua (art. 6). Lo cual es lógico si consideramos la naturaleza compleja del fenómeno de la contaminación atmosférica, pues ni ésta ni el aire conocen de fronteras administrativas o deslindes territoriales. A este respecto cabe destacar las importantes competencias y obligaciones establecidas para la Administración local<sup>7</sup>. Pero también que la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas refleja, como ninguna otra norma conocida, un ejercicio compartido absolutamente respetuoso con el concepto de legislación básica sobre protección del medio ambiente, al albur del cual se dicta la norma que analizamos (Disposición Final VI). El tenor literal del art. 5 es significativo en este sentido, pues al proceder a la distribución competencial se observa que todas las competencias de la Administración general del Estado requieren la actuación participada de las

7. Así, por ejemplo, para los municipios con población superior a 100.000 habitantes, la obligación de disponer de instalaciones y redes de evaluación, informar a la población sobre los niveles de contaminación o elaborar planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de la calidad del aire. Asimismo se prevé expresamente la obligación de adaptar sus ordenanzas y el planeamiento urbanístico a las previsiones de esta ley.

Comunidades Autónomas, a las que se permite, además y de acuerdo a la doctrina constitucional, el establecimiento de objetivos más estrictos que los establecidos por el Estado<sup>8</sup>. Significación especial tiene también la importante función de coordinación reservada al Estado respecto a la actualización y elaboración periódica de los inventarios españoles de emisiones con obligación de información a las Comunidades Autónomas, y del sistema español de información, vigilancia y prevención de la contaminación atmosférica creado por esta Ley justamente para dotar de la información precisa, en aras al correcto cumplimiento de la norma, al resto de administraciones públicas (art. 27).

c) Uno de los principios rectores para la aplicación de la ley es «la integración de las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en las distintas políticas sectoriales como una variable para conseguir el desarrollo sostenible» (art. 4.3). Se incorpora así de explícito el necesario carácter transversal de las consideraciones ambientales en el resto de políticas que puedan resultar afectadas, uno de los pilares necesarios al desarrollo sostenible. Expresamente se refiere a esta cuestión clave el art. 18, dentro del importante capítulo normativo dedicado a la planificación. Es resaltable que la norma establece obligaciones específicas y el procedimiento adecuado para integrar estas consideraciones ambientales, por ejemplo: obligando a la valoración de impactos en la memoria de las actuaciones sectoriales que puedan tener efectos significativos sobre la conservación de la atmósfera (art. 18.2); asimismo se establece la importancia de los planes y programas para la protección de la atmósfera en los distintos niveles territoriales para los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio, estableciéndose que si éstos contradicen o no acogen el contenido de los planes y programas de contaminación «la decisión deberá motivarse y hacerse pública» (art. 16.6); o la exigencia de que los planes y programas incorporen las evidencias epidemiológicas y la perspectiva de protección de la salud pública en las decisiones que afectan a la calidad del aire (art. 16.7).

La Ley 34/2007 es ejemplar también en su concreción del *principio de participación pública en las políticas ambientales*. Como se ha dicho, uno de los ejes de la norma es involucrar a la sociedad en su conjunto en la conservación del ambiente atmosférico. Y esta aspiración verá su reflejo en concretas disposiciones normativas de amplio y ejemplar alcance. Por señalar las que nos han resultado más relevantes y novedosas: el mandato explícito a los particulares para que se «esfuercen en

---

8. Así, corresponde a la Administración general del Estado, en todos los casos con «participación de las CCAA»: actualizar la relación de contaminantes y el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras; definir y establecer los objetivos de calidad del aire, umbrales de alerta e información, valores límite de emisión; definición de los requisitos mínimos a los que deben ajustarse los sistemas de evaluación de calidad del aire; metodologías y procedimientos para conocer la incidencia de contaminantes; o elaboración de planes y programas de ámbito estatal para cumplir los compromisos internacionales o comunitarios. Los capítulos II y III concretan todos estos aspectos incidiendo nuevamente en el principio de participación y colaboración.

contribuir a evitar y reducir la contaminación atmosférica» (art. 4.2); reconociendo el art. 9.4 las facultades de los ciudadanos y las organizaciones en materia de evaluación y gestión del aire que «podrán demandar que la calidad del aire se mantenga dentro de los límites legales establecidos, con los instrumentos legales que prevé el ordenamiento» (reconocimiento legal que claramente remite a los nuevos derechos ciudadanos de la Ley 27/2006); respecto a la prevención y control de emisiones se exige también un esfuerzo para que las entidades privadas y los particulares contribuyan a la reducción de los contaminantes atmosféricos en el «ejercicio de sus actividades cotidianas» (art. 12.3). Pero sin duda, es el Capítulo V referido a los «instrumentos de fomento de protección de la atmósfera» donde este principio de participación en la gestión del recurso se manifiesta de modo más prístino: por un lado reconociendo el carácter normativo y ejecutivo de los denominados «acuerdos voluntarios» que las CCAA pueden suscribir con los agentes económicos y particulares cuyo objetivo sea la reducción de la carga contaminante emitida en las condiciones más estrictas a las previstas en la legislación aplicable y, en particular, respecto a los valores límite de emisión. Estos acuerdos deben publicarse, así como los resultados obtenidos, y deben ser objeto de seguimiento periódico por las autonomías (art. 20). Por otro lado, se incluye como deber público el fomento de la implantación voluntaria de sistemas de gestión y auditorías ambientales en todos los sectores públicos y privados que sean fuente de emisión, al objeto de promover una producción y un mercado más sostenible y contribuir a la reducción de la contaminación atmosférica (art. 21). Participación privada o en colaboración con la intervención pública que también se manifiesta paladinamente en el amplio espectro de medidas de fomento e incentivación de la investigación, el desarrollo y la innovación a que se refiere el art. 22 de la norma.

Asimismo, los principios esenciales contenidos en la Ley 27/2006 referidos al derecho de *acceso a la información* del público se concretan e incluso se amplían en la norma que analizamos, de modo general en el art. 8, para los planes y programas de contaminación atmosférica en el art. 17, y en una esfera poco explotada pero determinante para el logro de los objetivos de sostenibilidad en el art. 24 referido al fomento de la formación y a la sensibilización del público con el fin de «propiciar que los ciudadanos se esfuercen en contribuir, desde los diferentes ámbitos sociales, a la protección de la atmósfera»<sup>9</sup>. Respecto al deber de información general, el art. 8 establece distintas obligaciones para las administraciones implicadas, unas de orden genérico de acuerdo al respectivo ámbito competencial y otras específicas en el ámbito de la Administración autonómica y local. Así, se establece la obligación de garantizarla al público en general y a entidades interesadas como «organi-

9. Concretando estas medidas: apoyo al movimiento asociativo y el fomento del voluntariado; formación en ámbitos educativos, profesionales y empresariales; difusión de campañas de sensibilización pública y concienciación, orientación al consumidor sobre los productos energéticamente más eficientes y menos contaminantes. Para el desarrollo de estas actuaciones, la norma prevé también la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas.

zaciones ecologistas, empresariales, de consumidores y sanitarias». Esta información debe ser oportuna y adecuada y debe versar, en general, sobre la calidad del aire, los indicadores medioambientales y los planes y programas específicos, debiendo suministrarse «de forma clara y comprensible a través de medios de difusión fácilmente accesibles, incluido Internet». Además, se establece con carácter básico un contenido mínimo de esta obligación de información. Adicionalmente, las CCAA deben informar periódicamente a la población del nivel de contaminación y de manera específica si se sobrepasan los objetivos de calidad del aire, umbrales de información o alerta. Por su parte, los municipios de más de 100.000 habitantes y los que formen parte de una aglomeración urbana dispondrán de datos para informar a la población sobre los niveles de contaminación y calidad del aire.

En fin, debemos mencionar que la Ley que analizamos no olvida una mención específica a uno de los pilares de la actual política medioambiental referida a la fiscalidad sostenible, para señalar su art. 25 el fomento por las Administraciones del «uso de la fiscalidad ecológica y de otros instrumentos de política económica ambiental para contribuir a los objetivos de la ley». Quizás sea destacable que esta norma reestructura el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, al objeto de adecuarlo a las recientes directivas comunitarias en aras a la tarificación sostenible del transporte (Disposición adicional octava), al que por cierto también se refieren las Disposiciones Adicionales sexta y séptima de la norma anunciando la esperada Ley de Movilidad Sostenible.

#### **4. LA DEFENSA DE LA CALIDAD DE LA VIDA EN LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD**

La regla sin duda más importante de la protección ambiental que se contiene en el artículo 45 de la Constitución es la que afecta a la calidad de la vida, entendida esencialmente como las condiciones que deben darse en el planeta para la misma reproducción de la vida. Esta protección se descompone en la obligación de un uso racional de los recursos naturales y en el deber de conservación del medio ambiente. Éste es esencialmente el propósito de la Ley 42/2007, en la que se establece el régimen jurídico básico para la conservación, el uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, tal como reza en el art. 1º de la Ley.

Además del anterior desarrollo constitucional, se pretende dar respuesta a compromisos y declaraciones de carácter internacional como el «Programa de trabajo mundial para las áreas protegidas» o el «Plan estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica» o el documento COM referido a «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante, respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano».

La nueva Ley deroga y sustituye a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, avanzando en el proceso de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, esencialmente por la relación

entre este patrimonio y la salud y el bienestar de las personas (art. 4) y somete este propósito conservacionista a un conjunto de principios contenidos en su art. 2, de los que deben destacarse los principios comunitarios de integración horizontal del medio ambiente en la generalidad de las demás políticas sectoriales y el de precaución o cautela, así como la priorización de la protección ambiental sobre los usos del territorio derivados de la ordenación territorial y urbanística <sup>10</sup>.

La Ley se dicta (Disp. Final 2ª) como legislación básica al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.23 CE, salvo lo especificado en el art. 69 relativo al comercio internacional de especies silvestres, en cuyo caso el título competencial estatal es el relativo al comercio exterior (art. 149.1.10 CE) y la Disp. Ad. 6ª relativa al Centro de Cooperación del mediterráneo de la Unión Mundial de la Naturaleza, donde aparece esgrimido el título de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

En su estructura se compone de un Título Preliminar donde tienen cabida las normas relativas a objetivos, principios, definiciones, función social, deberes de los poderes públicos, reserva competencial al Estado sobre la biodiversidad marina y mecanismos de cooperación (Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la biodiversidad) y participación (Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad). El resto de los Títulos están referidos, de una parte, a un tratamiento común de los temas del patrimonio natural y la biodiversidad, como sucede en el Primero, relativo a instrumentos para el conocimiento y la planificación; en el Cuarto, referido al uso sostenible; en el Quinto, que trata del fomento del conocimiento, la conservación y la restauración. Sin embargo, se refieren de forma separada a cada una de estas materias, el Segundo, que aborda la catalogación, conservación y restauración de habitats y espacios del patrimonio natural, y el Tercero,

10. Merece destacar el contenido del artículo 2 donde se recogen los principios inspiradores de esta ley, como referente del sistema principal del Derecho del medio ambiente:

Artículo 2. *Principios*

Son principios que inspiran esta Ley:

- a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano.
- b) La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.
- c) La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.
- d) La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.
- e) La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.
- f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.
- g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.
- h) La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.
- i) La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

dedicado a la conservación de la biodiversidad. Se completa la ley con un Título sexto relativo al régimen sancionador<sup>11 y 12</sup>.

Este tratamiento común y diferenciado entre Patrimonio Natural y Biodiversidad exige referirse a las definiciones que de ambos realiza la Ley 42/2007<sup>13</sup>, si bien estas diferencias sólo pueden apreciarse de forma tendencial, referida la primera a territorios y la segunda a especies, pues todo ecosistema hace referencia a un territorio y todo recurso natural constituye un organismo vivo, e incluso se califica al patrocinio natural como «fuente de diversidad biológica».

Teniendo en cuenta lo anterior, entre los instrumentos de conocimiento y planificación comunes se encuentra en primer lugar el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (IEPNB) (art. 9) que debe hacerse en colaboración con las Comunidades Autónomas y las instituciones científicas, y que comprende «la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario». Para completar su contenido, cuya concreción final se remite a una norma reglamentaria, el propio art. 9 establece una serie de catálogos e inventarios sectoriales que en todo caso deben ser incorporados<sup>14</sup>. El inventa-

11. Además hay que tener en cuenta que en la Disp. Final Primera, se modifica el artículo 84 de la Ley de Costas, relativo al canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre; en la Disp. Final Tercera, se modifica el art. 13 del Texto refundido de la Ley de Aguas, referido al concepto y a los requisitos de la desalación; en la Disp. Final Cuarta, se modifica el artículo 19 del mismo texto refundido en lo que se refiere a la composición del Consejo Nacional del Agua.
12. Destacamos en nota aparte, por constituir una norma ambiental básica, que en la Disp. Final Quinta, también aparece modificada la Ley de Costas, mediante una nueva Disposición Adicional Novena, en la que «con el carácter de legislación básica en materia de protección del medio ambiente distada al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución, se establecen objetivos de calidad del medio receptor para los vertidos realizados desde tierra a las aguas interiores del litoral y al mar territorial que pueden contener una o varias de las sustancias incluidas en el Anexo I, así como los métodos de medida y los procedimientos de control.».
13. Art. 3.3): Biodiversidad o diversidad biológica: variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas». Art. 3.27): Patrimonio Natural: conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de la diversidad ecológica y geológica, que tiene un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural.
14. «2. El contenido y estructura del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad se determinarán reglamentariamente, previa consulta con las Comunidades autónomas, debiendo formar parte del mismo, al menos, la información relativa a:
  - 1.º El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición.
  - 2.º El Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.
  - 3.º El catálogo español de especies exóticas invasoras.
  - 4.º El Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales.
  - 5.º El Inventario y la Estadística Forestal Española.
  - 6.º El Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres.
  - 7.º El Inventario Español de Caza y Pesca.
  - 8.º El Inventario Español de Parques Zoológicos.

rio como técnica de conocimiento se completa con un sistema de indicadores, elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas, que permitan expresar de forma sintética sus resultados al efecto de poder ser difundidos a la sociedad, ser incorporados a los procesos de toma de decisiones y ser integrados a escala supranacional (art. 10).

Ambos documentos deben ser la base del Informe anual que el Ministerio de Medio Ambiente debe elaborar, y que debe ser presentado al Consejo y a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, previamente a su publicación.

El segundo instrumento se concreta en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (PEEPNB) que tiene como objeto «el establecimiento y la definición de objetivos acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad» (art. 12)<sup>15</sup>. Este plan se completa con Planes Sectoriales en las políticas del Plan Estratégico que sean competencia de la Administración General del Estado (art. 14).

El tercer instrumento es el referido a los Planes de Ordenación de los recursos Naturales (art. 16) cuya finalidad es la de ser «el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica». Estos planes son aprobados por las Comunidades Autónomas aunque para su formulación se atenderán a las directrices que aparezcan señaladas en el PEEPNB y tendrán en todo caso un contenido mínimo señalado en el artículo 19.

Dentro de estos planes o en otros de planificación ambiental, se deben prever mecanismos específicos que prevean el establecimiento o recuperación de corredores ecológicos, igualmente se deben elaborar directrices de conservación de las áreas de montaña (art. 20).

9.º El Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad.

10.º Un Inventario de Lugares de Interés Geológico representativo de, al menos, las unidades y contextos geológicos recogidos en el Anexo VIII.

11.º Un Inventario Español de Hábitats y Especies marinos.

3. Formará igualmente parte del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad un Inventario Español de Zonas Húmedas, a fin de conocer su evolución y, en su caso, indicar las medidas de protección que deben recoger los Planes Hidrológicos de Demarcación de la ley de aguas».

15. También en este caso la ley marca unos contenidos mínimos: «art. 12.2. El Plan Estratégico Estatal contendrá, al menos, los siguientes elementos:

a) un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y la biodiversidad y la geodiversidad.

b) los objetivos cuantitativos y cualitativos a alcanzar durante su período de vigencia.

c) las acciones a desarrollar por la Administración General del Estado y las estimaciones presupuestarias necesarias para su ejecución».

Hay que destacar los instrumentos de protección con relación al objeto de estos planes entre los que se incluyen la aplicación prevalente de los mismos respecto de los de ordenación del territorio, urbanismo, recursos naturales o de cualquier ordenación física, cuyo contenido debe adaptarse a los primeros (art. 18); el régimen de protección cautelar contenido en el artículo 22 aplicable durante la tramitación de los mismos o la posibilidad de elaborar regímenes de protección preventiva ante amenazas frente a zonas bien conservadas (art. 23).

Como decíamos anteriormente el Título II de la ley se refiere únicamente al patrimonio natural y contiene los instrumentos de catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural. Entre éstos destaca por su importancia conservacionista el Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición (art. 24), que tienen como efecto el articular medidas necesarias de protección (art. 25) y la aprobación de Estrategias de Conservación y Restauración con relación a los mismos.

A lo anterior se une el régimen de protección de los espacios naturales que recoge esencialmente los instrumentos ya existentes en la anterior Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre (LCEN) con la innovación de las Áreas Marinas Protegidas, que aparecen definidas en el art. 32.

También merece destacarse el régimen de protección que se otorga a la Red Natura 2000 (arts. 41 a 48), que por vez primera aparece regulada de forma completa y ordenada y con rango de ley. La red la integran tanto las «Zonas Especiales de Conservación» derivadas de la Directiva Hábitat 92/43/CEE (art. 42), como las «Zonas de Especial protección de las Aves» de la Directiva Aves 79/409/CEE (art. 43). Igualmente se contempla la protección de las figuras de protección establecidas en los Tratados Internacionales de los que sea parte España, con la aplicación recepticia de su propio sistema protector (art. 49). Ambos espacios deben aparecer finalmente recogidos en el Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales (art. 50).

Por su parte el Título III hace referencia específica a la conservación de la biodiversidad, con la distinción de conservaciones *in situ*, que hacen referencia al hecho conservacionista en sus propios espacios naturales, y de conservaciones *ex situ*, que se realiza fuera de los hábitats naturales. Las primeras se instrumentan a través garantías generales (art. 52); mediante el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (art. 53), que tiene aparejadas las prohibiciones descritas en el artículo 54; el Catálogo Español de Especies Amenazadas, ya sean en peligro de extinción o vulnerables (art. 55), que también conlleva especiales medidas de protección descritas en el artículo 56; y las Estrategias de Conservación de Especies Amenazadas (art. 57).

La conservación *ex situ* tiene como objeto la propagación de las Especies Silvestres Amenazadas (art. 59) mediante programas de cría o propagación fuera de su hábitat natural dirigidos a la constitución de reservas genéticas y/o a la obtención

de ejemplares aptos para su reintroducción al medio natural, los cuales tienen como complemento la Red e Inventario Español de Bancos de Material biológico y Genético (art. 60).

En relación con las técnicas conservacionistas antes descritas se crea el Catálogo de Especies Exóticas Invasoras (art. 61) que debe incluir «todas aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitats o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural» y cuya inclusión conlleva un régimen especial de prohibiciones (art. 61.3).

Finalmente la biodiversidad se protege también en relación a las especies objeto de caza y pesca, excluyendo de esta catalogación las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial o las prohibidas por la Unión Europea y articulando unas reglas generales de prohibiciones y limitaciones (art. 62) y creando el Inventario Español de Caza y Pesca (art. 64).

En el Título IV se vuelve a una regulación conjunta del patrimonio natural y la biodiversidad relativa al uso sostenible. Aparece, así, en primer lugar la Red Española de Reservas de la Biosfera (art. 65), conectada al programa «Persona y Biosfera» de la UNESCO y, en consecuencia, a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, como un mecanismo de promoción del desarrollo sostenible. La ley regula, en concreto, los objetivos (art. 66) y las características que tales reservas deben respetar (art. 67).

También se somete al principio de sostenibilidad el acceso a los recursos genéticos procedentes de los taxones silvestres y la redistribución de los beneficios derivados de su utilización, con remisión a lo dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y al Tratado Internacional sobre Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (art. 68).

Finalmente la sostenibilidad se aplica como criterio regulador al comercio internacional de especies silvestres, sometido al derecho internacional y comunitario existente en la materia (art. 69) y para la promoción de los conocimientos tradicionales de conservación y uso sostenible que tendrán su localización final en el Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al Patrimonio Natural y la Biodiversidad (art. 70).

El Título V se dedica a las acciones de fomento del conocimiento, la conservación y la restauración del patrimonio natural y la biodiversidad, regulando la concesión de ayudas a las entidades sin ánimo de lucro, la celebración de convenios con entidades de custodia, o la incentivación de las externalidades positivas de terrenos ubicados en espacios protegidos o respecto de los que haya acuerdos de custodia (arts. 71, 72 y 73). Pero, sin duda el elemento estrella de las acciones de fomento lo constituye la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad destinado a la puesta en marcha de las medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de la ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención

estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.

##### **5. LA COMPATIBILIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MEDIO RURAL CON LA CALIDAD AMBIENTAL DE DICHO MEDIO. LA LEY 45/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL**

Una ley cuya importancia ha pasado relativamente desapercibida es la relativa al desarrollo sostenible del medio rural, que tiene como propósito esencial el combatir el atraso económico y social que se produce en este medio. Pese a que este desarrollo se califica de sostenible, para el legislador sólo son medidas amparadas en el título competencial de legislación básica ambiental las relativas a la planificación ambiental contenidas en el artículo 19 de la ley, estando, en cambio, referidas la mayoría de las medidas contenidas en la norma al título estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

En todo caso, entre los objetivos generales de la ley señalados en el art. 2 podemos contemplar los relativos a la «incorporación de nuevas actividades compatibles con un desarrollo sostenible» o a «conservar y recuperar el patrimonio y los recursos naturales... y su utilización compatible con un desarrollo sostenible». A su vez, entre los objetivos particulares encontramos uno de naturaleza plenamente ambiental:

«Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales».

En este sentido, en el artículo 19, el único que, como decíamos, es declarado básico desde el punto de vista ambiental, se contienen diferentes instrumentos de planificación. En primer lugar aparece el «Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y Geodiversidad», que aprobado por el Gobierno en colaboración con las Comunidades Autónomas y previa consulta con las organizaciones profesionales agrarias más representativas. Este plan tiene un cometido muy amplio que incluye: protección de suelos y acuíferos; protección del paisaje; lucha contra la desertificación; reforestación; restauración hidrológico-forestal; prevención de riesgos naturales; prevención contra incendios y recuperación de la cubierta vegetal; protección contra incendios de los núcleos de población del medio rural y de los espacios naturales protegidos; mantenimiento y protección de los paisajes protegidos y de interés del medio rural y las áreas de montaña; e iniciativas para el conocimiento, protección y uso sostenible del patrimonio geológico, minero y biológico, como recurso científico, cultural y turístico.

Además de lo anterior, las Comunidades Autónomas deberán realizar planes e instrumentos de gestión con relación a las áreas de cada zona rural que estén comprendidas en la Red Natura 2000.

Finalmente, se prevé un nuevo plan el denominado «Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera», que debe aprobar el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, previa consulta con las organizaciones profesionales agrarias más representativas. No hay mención a las Comunidades Autónomas pese a sus indudables títulos competenciales en la materia agrícola-ganadera. Este Plan debe incluir subprogramas relativos a la reducción, reutilización y gestión sostenible de los recursos agrarios y ganaderos, agricultura y ganadería ecológica, y a la reducción y uso sostenible de fertilizantes y plaguicidas agrícolas. Asimismo debe incluir medidas especiales para las explotaciones incluidas en la Red Natura 2000 y para aquellas otras que puedan contribuir mediante un uso responsable de sustancias, a la reducción de la contaminación difusa de los acuíferos y las aguas superficiales y costeras.

Es evidente la relación entre las técnicas de planificación previstas en este precepto y las contempladas en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad analizada en el epígrafe anterior de este estudio. En primer lugar con relación al Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del cual el Plan Estratégico contemplado en el artículo 19 o el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera, antes mencionados, podría ser considerados Planes Sectoriales a la luz del artículo 14 de la Ley 42/2007. Igualmente es indudable que los dos planes del artículo 19 de la Ley 45/2007, deben estar en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que según el art. 16 de la Ley 42/2007 deben elaborar las Comunidades Autónomas. Es más, debe considerarse si en los planes del medio rural se deben incluir directrices para estos últimos planes o si deben ser incorporadas en el Plan Estratégico de la Ley 42/2007. Igualmente debe estudiarse con detenimiento la priorización de los contenidos de tales planes en caso de contradicción con el resto de la planificación ambiental o de ordenación territorial, urbanística o de recursos naturales.

## **6. OTRAS DISPOSICIONES ESTATALES BÁSICAS DE RANGO REGLAMENTARIO**

### **6.1. EL REAL DECRETO 1341/2007, DE 11 DE OCTUBRE, SOBRE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO**

Como consecuencia de la probación de la Directiva 2006/7/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de febrero, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, se hacía precisa su trasposición a nuestro derecho interno. En este sentido, el RD analizado, que deroga expresamente el anterior RD 734/1988, de 1 de julio, establece, en primer lugar, los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de baño para garantizar su calidad con el fin de de proteger la

salud humana de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación. En segundo término pretende complementar la Ley de Aguas en lo referente a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Por último, establece las disposiciones mínimas para el control, la clasificación, las medidas de gestión y el suministro de información al público sobre la calidad de las zonas de aguas de baño.

**6.2. EL REAL DECRETO 1367/2007, DE 19 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 37/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, DEL RUIDO, EN LO REFERENTE A ZONIFICACIÓN ACÚSTICA, OBJETIVOS DE CALIDAD Y EMISIONES ACÚSTICAS**

Como continuación al desarrollo de la Ley 37/2003 que se produjo mediante el RD 1513/2005, de 16 de noviembre, el RD 1367/2007, completa la normativa anterior definiendo, en primer término, los índices de ruido y de vibraciones, así como sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población y sus repercusiones sobre el medio ambiente. También se delimitan los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el art. 10 de la Ley 37/2003 y se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones<sup>16</sup>. Finalmente, se regulan los emisores acústicos fijándose valores límite de emisión o de inmisión, así como los procedimientos y los métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

**6.3. EL REAL DECRETO 1369/2007, DE 19 DE OCTUBRE, RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO DE REQUISITOS DE DISEÑO ECOLÓGICO APLICABLES A LOS PRODUCTOS QUE UTILIZAN ENERGÍA**

Esta norma realiza la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2005/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2005, en la que se instauraba un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía. En consecuencia, el RD 1369/2007 establece tales requisitos que tienen como finalidad actuar en la fase de diseño de este tipo de productos, ya que en dicha fase se determina la contaminación que provocará durante su ciclo de vida. Dichos requisitos se refieren esencialmente a la reducción del posible impacto ambiental, la mejora de su eficiencia energética manteniendo sus cualidades funcionales y al suministro de información ambiental al usuario de los mismos.

**6.4. EL REAL DECRETO 1620/2007, DE 7 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS DEPURADAS**

Este RD viene a desarrollar el art. 109.1 de la Ley de Aguas introducido por la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la Ley 10/2001, de 20 de julio,

16. También como norma básica ambiental hay que citar el RD 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico «DB-HR Protección frente al Ruido» del Código Técnico de la Edificación, que completa las exigencias técnicas previstas en dicho Código, con

del Plan Hidrológico Nacional. Dicho precepto hace referencia al establecimiento por el Gobierno de las condiciones básicas para la reutilización de las aguas, precisando la calidad exigible a las aguas depuradas según los usos previstos. En este sentido, en el RD 1620/2007, se define el concepto de reutilización y se introduce la denominación de aguas regeneradas, y se determinan los usos admitidos y prohibidos, los requisitos necesarios para llevar a cabo la actividad de utilización de aguas regeneradas, los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones y concesiones para regenerar el agua y disponer del producto y las exigencias de calidad relativas a cada caso.

---

especificación de objetivos y sistemas de verificación y se detallan los procedimientos de verificación, los valores límite de aislamiento y reverberación, el ruido y vibraciones de las instalaciones, el diseño, las características de los elementos utilizados en la construcción, la construcción en sí misma, el control de la obra terminada y su mantenimiento y conservación.

