

OBSERVATORIO DEL TERCER SECTOR AMBIENTAL

Cuaderno de Campo N°5.

MODIFICACIONES DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD



Con el apoyo de:



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN
DE FUNDACIONES
PARA LA CONSERVACIÓN
DE LA NATURALEZA

MODIFICACIONES DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD



Cuaderno de Campo N°5. Septiembre 2016.

Autores:

Dr. Carlos González-Antón Álvarez.

Catedrático EU de Derecho Administrativo. Universidad de León. Abogado y Consultor Ambiental.

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza

Las opiniones y documentación aportadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad del autor o autores de los mismos, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las entidades que apoyan económicamente el proyecto.



Somos miembros de la AFN las siguientes fundaciones:



www.afundacionesnaturaleza.org - info@afundacionesnaturaleza.org - 902 34 02 02

@AFNaturaleza - facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza

Índice

**Modificaciones de la Ley
del Patrimonio Natural
y de la Biodiversidad**

5

Conclusiones

9

Saludo

“Ignorantia juris non excusat”, es decir, *“el desconocimiento de la ley, no exime de su cumplimiento”*, pero ¿alguien se ha parado a contar cuántas leyes debemos conocer para cumplirlas?. Una barbaridad, seguro. Se estima que entre el estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, existen más de 20.000 normas y leyes vinculadas al cuidado de nuestro medio ambiente en general (contaminación, obras públicas, movilidad, energía, agua, conservación, turismo, etc.). ¿qué ciudadano de a pié, qué asociación ecologista, qué abogado especializado se conoce tal ingente número de leyes?. Posiblemente alguno, pero mejor pasapalabra.

Por este motivo desde la Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza queremos escudriñar en éste y otros cuadernos posteriores, alguna de esa normativa que creemos de vital importancia para la preservación de nuestro patrimonio natural, ofreciendo una lectura e interpretación fácil y práctica, que esperamos os sea útil.

Asociación de Fundaciones para la Conservación de la Naturaleza



Informe sobre las modificaciones introducidas por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y otras normas de contenido ambiental y el reciente acuerdo interpretativo Estado-Generalitat de Cataluña.

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad no solo es una mera norma básica estatal ambiental, **es el eje sobre el que pivota la conservación, uso y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad**; por ello, sus previsiones tienen una relevancia esencial para las políticas ambientales, no solo del Estado sino también de las Comunidades Autónomas y resto de Administraciones públicas. Esta situación central ha supuesto que la redacción de sus artículos sea meticulosamente revisada para comprobar su conformidad con el reparto competencial. Esto también ha sucedido con las últimas modificaciones introducidas por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre (publicada en el Boletín Oficial del Estado número 227, de 22 de septiembre de 2015, en vigor desde el 7 de Octubre de 2015). Toda norma suele necesitar ciertos **retoques derivados** tanto de la **experiencia** de su **aplicación práctica**, como de los **avances técnicos o jurisprudenciales**. Otras veces, son los cambios políticos los que promueven la incorporación de los **sesgos ideológicos** en la legislación. Ciertamente, en esta norma, al contrario que en otras, las modificaciones han sido esencialmente técnicas, aunque en algunas se puso énfasis en lo que podía hacer la Administración estatal, por ello, algunas de ellas fueron cuestionadas ante el Tribunal Constitucional. En el Preámbulo de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, se justifica esta modificación desde una doble vertiente, primera, reajustar tras ocho años de vigencia de la anterior Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad determinadas disposiciones en cuanto a la gestión de los Espacios Naturales y segunda, adaptarse a la normativa internacional y comunitaria, tanto de nueva vinculación para el Estado español (Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización), como ya vinculante (Directivas Habitats y Aves principalmente). Con carácter general, **se introducen dos nuevos principios generales, evitar la pérdida neta de biodiversidad y la prevención de los problemas consecuencia del cambio climático**.

La Ley 33/2015 modificó los siguientes artículos: 2 a 6; apartados 1 y 2 del artículo 9; artículo 10, artículo 11, artículo 13; nuevo capítulo III con un nuevo artículo 15; apartado 1 del artículo 17; apartado 4 del artículo 19; artículos 24 a 29; artículo 31. 4 y artículos 33 y 34; artículo 37; artículos 42 a 48; nuevo capítulo VI; artículo 54; nuevo artículo 55; artículos 56 y 67; artículos 59 a 61; artículos 63 y 64; nuevo artículo 64 bis; artículos 69 a 72; artículo 74; artículo 78; artículo 80 y artículo 81; Disposición adicional 1ª; Disposición adicional 3ª; Disposición adicional 4ª; Disposiciones adicionales 8ª a 12ª; Disposición derogatoria; Disposición final 2ª; Anexo VIII. Varias de estas modificaciones fueron recurridas por el Gobierno catalán, lo que dio lugar a un procedimiento de solución de conflictos que finalmente concluyó con un acuerdo que se analiza seguidamente. Otras normas afectadas por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre son la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, modificándose los artículos 2.1.b) y 45.3, este último para precisar que se aplicará el silencio negativo una vez haya transcurrido el

plazo máximo previsto para la resolución del procedimiento de exigencia de responsabilidad ambiental. También la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, en su artículo 13.2 para seguir el modelo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, donde los plazos son legislación básica y se aplica el silencio negativo una vez transcurrido el plazo máximo para resolver. El artículo 10 del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo de Especies Amenazadas, queda derogado por el artículo 60.2 y la disposición adicional 1ª de la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, queda derogada por el artículo 71.

Entrando en el breve repaso de las **modificaciones**, en cuanto a la **gestión de los Espacios Naturales Protegidos**, se hace especial hincapié en la Red Natura 2000, así el artículo 4 contempla la posibilidad de que sean **declaradas de interés general del Estado las obras** necesarias para la conservación y restauración de los espacios protegidos, para la conservación de especies amenazadas, o para la conservación de hábitats en peligro de desaparición, equiparándolas a las obras que ejecuta la Administración General del Estado en otros ámbitos como el dominio público marítimo-terrestre o la ingeniería hidráulica. Esta declaración de interés general **tiene claros beneficios** prácticos pues agiliza la tramitación del proyecto y la ejecución del mismo, simplificando o facilitando procedimientos como el de expropiación forzosa.

Los artículos 34 y 42 incluyen medidas con el fin de **fomentar el apoyo de las Administraciones públicas a las actividades económicas compatibles con la conservación de los espacios naturales protegidos que contribuyan al bienestar de las poblaciones locales y a la creación de empleo**, condicionándose a la compatibilidad con los valores que justificaron tal declaración. En lo relativo a la vigilancia y seguimiento de estos espacios, el nuevo artículo 47 introduce novedades con el fin de prever la aprobación de unas directrices comunes en cuanto a la metodología a aplicar en todo el territorio nacional para la vigilancia y seguimiento de los hábitats y especies de interés comunitario.

Cabe destacar igualmente en materia de Espacios Naturales Protegidos la referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2013, de 11 de abril, respecto al reparto competencial Comunidades Autónomas–Estado en materia de espacios naturales protegidos marítimos, manteniéndose como regla general, que las funciones contempladas por la Ley 42/2007, derivadas del artículo 149.1.23ª de la Constitución, han de ser ejercidas por las Comunidades Autónomas en el ámbito terrestre y por la Administración General del Estado en el ámbito marino, con la excepción de los espacios ambientalmente protegidos en el supuesto de que las propias características y circunstancias del espacio natural a proteger demanden una gestión unitaria. Destacar que el artículo 56 se modifica y pasa a ser el 59, para prever que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elabore y apruebe los planes de recuperación y conservación de las especies amenazadas marinas. Sin entrar a regular de forma tan exhaustiva el reparto competencial, también se prevén **mecanismos de colaboración interadministrativos** en la estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, al añadirse un nuevo capítulo III en el título I, en el que se prevé que la aprobación de dicha estrategia, será elaborada conjuntamente por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. En relación a la conectividad ecológica, el artículo 15 introducido puede resultar de directa aplicación para los planes de recuperación de especies como el oso pardo o el lince ibérico, en cuanto a la importancia de la desfragmentación de hábitats y el impulso coordinado entre



Administraciones de los corredores ecológicos. En este punto, debe hacerse referencia en materia de reparto competencial a los criterios interpretativos contemplados por la Resolución de 10 de junio de 2016, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (publicada en el BOE de 30 de Junio de 2016), por la que se resolvían una serie de discrepancias planteadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad por la Comunidad Autónoma de Cataluña frente al artículo único de Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Pues bien, el Gobierno de España y de Cataluña llegaron al acuerdo de que la nueva redacción del artículo 15 en cuanto al marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas, no atribuye al Estado competencias de gestión. Es decir, ante las dudas que pudieran plantearse por la nueva redacción la Generalitat ha logrado que este precepto no pueda servir para que el Estado pueda realizar tareas de gestión ambiental con este título de intervención.

Con la modificación también se simplifican y agilizan **instrumentos para el conocimiento y planificación** del patrimonio natural y de la biodiversidad desde una doble vertiente. La primera en relación al **Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad**, se modifica el artículo 10 para especificar que los indicadores para la elaboración de dicho Inventario se aprobarán mediante orden ministerial.

El artículo 11 se modifica para simplificar el contenido de los Informes anuales sobre el estado del patrimonio natural y de la biodiversidad, para que sean más sintéticos y que se lleve a cabo una evaluación más profunda cada seis años, coincidiendo así con el periodo fijado para elevar a la Comisión Europea el informe sobre el estado del patrimonio natural y de la biodiversidad. Se modifica también el artículo 13 con el objeto de especificar que sea el real decreto por el que se aprueba el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el que determine su vigencia. Y la segunda es la incorporación de la información ambiental en el Registro de la Propiedad, justificada en dotar de mayor seguridad jurídica los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, por lo que la información perimetral referida a dichos espacios deberá tener su reflejo en dicho Registro y en el Catastro Inmobiliario, a través de un servicio de mapas en línea del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

mantendrá actualizado, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos en una aplicación gráfica del Sistema informático registral único, pudiendo ser una novedad interesante en temas de **Custodia del Territorio** junto con la modificación introducida a través de los artículos 34 y 42 en cuanto a las medidas con encaminadas a fomentar el apoyo de las Administraciones públicas a las actividades económicas compatibles dentro de la Red Natura 2000.

Tras el acuerdo Estado-Cataluña, en cuanto a la **catalogación de hábitats** en peligro de extinción (artículos 25.2 y 27.2) se refuerza el papel de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, debiendo constar así en el desarrollo reglamentario de estos preceptos previsto en la Ley 42/2007.

La nueva redacción del artículo 46.4, trasposición del esencial artículo 6.3 de la Directiva Hábitats, introducía que los criterios para la determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio serían fijados mediante orden del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente. En el acuerdo interpretativo se afirma que este precepto no impide a las Comunidades Autónomas fijar sus criterios en su ámbito competencial. En aplicación de la doctrina constitucional, habrá que entender que tales criterios autonómicos en modo alguno pueden rebajar la protección ambiental que otorgue el Estado.

En relación con la nueva redacción del artículo 55 referente a la **reintroducción de especies silvestres autóctonas extinguidas**, de la Ley 42/2007, tras el acuerdo interpretativo se refuerza la participación de las Comunidades Autónomas siempre y cuando no se produzcan afecciones transfronterizas.

El acuerdo entre los gobiernos de España y Cataluña se establece que la nueva redacción del artículo 60.2 se considera que será de aplicación a la declaración del interés general de las obras que afecten al territorio de Cataluña lo dispuesto en el ordenamiento jurídico al respecto, y en particular en el caso de Cataluña, lo previsto en el artículo 148.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que señala que la calificación de interés general requiere el informe previo de la Generalitat. La Generalitat participa en la planificación y la programación de las obras calificadas de interés general, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título V de este Estatuto.

En cuanto a la prevención y control de **especies exóticas invasoras**, se incluyen una serie de modificaciones para adaptar la normativa nacional al Protocolo de Nagoya y se modifica el artículo 61, con el objetivo de precisar las circunstancias en las que podrán quedar sin efecto las prohibiciones derivadas de la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras, previéndose que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente apruebe las estrategias para las especies exóticas invasoras marinas.

Por último, y en relación con la nueva redacción del artículo 78.3, se acuerda una interpretación del mismo de tal forma que la ejecución de las acciones que se financien con cargo al Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad deberá respetar el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y requerirá el consentimiento de ambas Administraciones. Es decir, este Fondo no podrá ser empleado para ejecutar acciones de forma unilateral por el Estado.

Conclusiones

Las modificaciones de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el reciente acuerdo entre el Estado y la Generalitat de Cataluña demuestran que el marco en el que se desenvuelve la política, la normativa y la gestión ambiental está **altamente condicionado con la distribución competencial que en materia de medio ambiente han definido el Tribunal Constitucional**. La capacidad del Gobierno de España y de la Administración ambiental estatal para realizar actividades de gestión está claramente limitada y cualquier intento de ampliar las mismas está recibiendo la rechazo de las Comunidades autónomas, celosas de la exclusividad de sus competencias.

Dada nuestra estructura constitucional, quizás ha llegado el momento de repensar el diseño del reparto de competencias en materia de medio ambiente, para dotar a nuestra constitución de una mayor flexibilidad que permita actuar al Estado en tareas de gestión, de forma similar a la que se realiza en otros estados de estructura similar al nuestro.



Area with horizontal dashed lines for writing.

CUADERNOS ANTERIORES

Puedes descargar todos los cuadernos de campo en: www.afundacionesnaturaleza.org/descargas

- Nº1.-** El Tercer Sector Ambiental. Un enfoque desde las entidades ambientales no lucrativas. Mayo 2016
- Nº2.-** Retos del Tercer Sector Ambiental. Notas para el debate. Junio 2016
- Nº3.-** Importancia Social del Medioambiente y la Biodiversidad. Julio 2016
- Nº4.-** Compensaciones ambientales y Tercer Sector. Septiembre 2016

- Papel reciclado 
- Este documento se puede y se debe reenviar y reproducir total o parcialmente citando a los autores, AFN incluida.
- Fotografías por orden de aparición: FUNDEM, FGN, FGN, FUNDEM, FCQ.



MODIFICACIONES DE LA LEY DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD



Cuaderno de Campo N°5.

www.afundacionesnaturaleza.org - info@afundacionesnaturaleza.org - 902 34 02 02
[@AFNaturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza) - [facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza](https://www.facebook.com/Asociacion.Fundaciones.Conservacion.Naturaleza)

Con el apoyo de:



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN
Y MEDIO AMBIENTE



Fundación Biodiversidad

Promueve:



ASOCIACIÓN
DE FUNDACIONES
PARA LA CONSERVACIÓN
DE LA NATURALEZA

OBSERVATORIO
DEL TERCER SECTOR
AMBIENTAL