

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS GENERALES

Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables*

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO: 1. Valoración general.–2. La Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. 2.1 Novedades en materia de residuos. 2.2 Novedades sobre responsabilidad ampliada del productor. 2.3 Restricciones a los plásticos de un solo uso. 2.4 Medidas tributarias. 2.5 Suelos contaminados y régimen sancionador.–3. Real Decreto de envases y residuos de envases. 3.1 Obligaciones de prevención. 3.2 Reutilización y reciclado. 3.3 Requisitos de diseño y marcado de envases. 3.4 Obligaciones de registro y de información. 3.5 Sistemas de depósito, devolución y retorno.–4. El impulso de las energías renovables mediante la flexibilización de la exigencia de evaluación ambiental. 4.1 Planteamiento. 4.2 Exposición y valoración crítica del procedimiento de determinación de afección ambiental.–5. Novedades en materia de protección de la biodiversidad y de los espacios marinos protegidos. 5.1 El nuevo Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad a 2030. 5.2 La aprobación del Plan Director de las Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE).–6. Medio ambiente urbano: la regulación de los requisitos mínimos de las zonas de bajas emisiones.–7. Bibliografía.

RESUMEN

En la legislación dictada por el Estado con carácter de legislación básica en el año 2022 destacan dos normas relativas a la economía circular: la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular y el Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases. Por otro lado, con el fin de agilizar la autorización de proyectos de energías renovables, se han flexibilizado, mediante Real Decreto Ley, las exigencias del procedimiento de evaluación ambiental, permitiendo que determinados proyectos se excluyan de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, ordinaria o simplificada, cuando así resulte de un nuevo procedimiento muy abreviado denominado «de afección ambiental». Hay, también, dos novedades destacables en materia de espacios naturales protegidos: el Real Decreto 1056/2022, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Mari-

* Este trabajo se ha realizado en el seno del proyecto de investigación PID2021-128884OB-100, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación del territorio».

nas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes para su gestión, y el Real Decreto 1057/2022, por el que se aprueba el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030. Por último, en materia de medio ambiente urbano destaca el Real Decreto 1052/2022, que establece los requisitos mínimos que deben cumplir las Zonas de Bajas Emisiones previstas en la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética.

ABSTRACT

In the legislation issued by the State as basic legislation in 2022, two regulations related to the circular economy stand out: Law 7/2022, on Waste and Contaminated Soils for a Circular Economy and Royal Decree 1055/2022, on packaging and packaging waste. On the other hand, in order to expedite the authorization of renewable energy projects, the requirements of the environmental evaluation procedure have been made more flexible, by Royal Decree Law, allowing certain projects to be excluded from environmental impact assessment procedures, when it results from a new, very abbreviated procedure called «environmental affectation». There are also two notable novelties in terms of protected natural areas: Royal Decree 1056/2022, which approves the Master Plan for the Network of Marine Protected Areas of Spain (RAMPE) and the minimum common criteria for its management, and Royal Decree 1057/2022, which approves the State Strategic Plan for Natural Heritage and Biodiversity by 2030. Finally, in terms of the urban environment, Royal Decree 1052/2022 establishes the minimum requirements that must be met by Low Emission Zones provided for in Law 7/2021, on climate change and energy transition.

PALABRAS CLAVE

Medio Ambiente. Economía Circular. Envases y Residuos de Envases. Sistemas de responsabilidad ampliada del productor. Sistemas de depósito, devolución y retorno. Energías renovables. Procedimiento de determinación de afección ambiental. Evaluación de Impacto Ambiental. Protección de la biodiversidad. Red de Áreas Marinas Protegidas. Zonas de Bajas Emisiones.

KEY WORDS

Environment. Circular Economy. Containers and container residues. Extended producer responsibility systems. Deposit, return and return systems. Renewable energy. Environmental Impact Assessment. Biodiversity protection. Network of Marine Protected Areas. Low Emission Zones.

1. VALORACIÓN GENERAL

En el ámbito de la economía circular, durante el año 2022 se han aprobado dos normas importantes para seguir avanzando hacia la gestión sostenible de los residuos: la Ley 7/2022, de Residuos y

Suelos Contaminados para una Economía Circular y el Real Decreto 1055/2022, de envases y residuos de envases.

Con ellas, se incorporan al derecho español, con notable retraso, tres de las directivas que integran el llamado «paquete de directivas de economía circular»: la Directiva de 2018 de modificación de la Directiva de residuos; la Directiva de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (conocida como Directiva SUP por el acrónimo de *single-use-plastic*); y la Directiva de envases y residuos de envases de 2018.

Debido al retraso en la transposición de la directiva de envases y residuos de envases, las disposiciones del Real Decreto 1055/2022 pueden verse pronto modificadas como consecuencia del proceso de revisión de la legislación europea, dado que en octubre de 2022 se hizo pública la propuesta de un nuevo Reglamento comunitario relativo a los envases y residuos de envases que sustituirá a la vigente Directiva y estará dotado, como es propio de este acto jurídico europeo, de efecto directo.

Son muchas y muy diversas las novedades que introducen las normas citadas con el fin de mejorar la prevención, la gestión y la eliminación de todo tipo de residuos y, en particular, de los plásticos de un solo uso de las que damos sucinta cuenta en este trabajo. Los avances son también importantes en cuanto a la información, registro y tratamiento informático de los datos sobre gestión de residuos. Otra novedad digna de reseñar es el reconocimiento de la acción pública para exigir la observancia de los preceptos en materia de residuos. En materia de envases es de lamentar, a nuestro juicio, que la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno para las botellas de plástico de un solo uso –de eficacia más que probada para prevenir su abandono en los diez países europeos que lo han introducido–, únicamente se haya previsto de forma condicionada, para el caso de que se incumplan, en el conjunto nacional, los objetivos de recogida separada fijados en 2023 o en 2027.

La ley de residuos y suelos contaminados introduce dos nuevos impuestos ecológicos que se aplican desde el 1 de enero de 2023: el impuesto sobre los envases de plástico no reutilizables, y el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.

Por otro lado, con el fin de agilizar la autorización de proyectos de energías renovables se ha introducido un procedimiento «súper abreviado», de carácter transitorio, denominado «de determinación de afección ambiental». Este procedimiento, introduci-

do por el Real Decreto Ley 6/2022 y luego modificado por el Real Decreto Ley 20/2022, se aplica a los proyectos de energías renovables que cumplan determinados requisitos y permite sustituir a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, tanto la simplificada como la ordinaria, de la Ley 21/2013 en la medida en que así lo determine el «informe de afección ambiental» con el que finaliza.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis crítico de esta regulación porque, aunque resulta innegable la necesidad de agilizar la tramitación de los proyectos de energías renovables, ello no puede hacerse «a cualquier precio», como ocurre cuando este procedimiento abreviado, y consiguiente posibilidad de excluir la evaluación de impacto ambiental ordinaria, se aplica a cualquier proyecto de energías renovables, con independencia de su tamaño, potencia y características, o cuando se omite el trámite de información y de participación del público en su tramitación.

2. LA LEY DE RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS PARA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular sustituye y deroga a la hasta ahora vigente Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos Contaminados¹.

Con esta nueva ley se incorporan a nuestro derecho la Directiva (UE) 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre residuos (en adelante, «Directiva modificada de residuos»); y la Directiva (UE) 2019/904, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

La mayor parte de los preceptos de la ley revisten carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, aplicándose también a algunos de sus preceptos el título referido a la legislación básica sobre planificación general de la actividad económica.

2.1 NOVEDADES EN MATERIA DE RESIDUOS

El artículo 2 de la ley, referido a las definiciones, incorpora las procedentes de las directivas citadas. Cabe destacar, no obs-

¹ Para un análisis más completo, véase POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B., «Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados», en *Diario La Ley*, núm. 7702, 2021.

tante, la definición de «basuralidad» de la letra f, no prevista como tal en la normativa europea y que comprende «los residuos no depositados en los lugares designados para ello y que acaban abandonados en espacios naturales o urbanos, requiriendo de una operación de limpieza ordinaria o extraordinaria para restablecer su situación inicial». Esta definición resulta relevante a la hora de determinar el alcance de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor exigibles a determinados productos de plásticos.

En los «principios de la política de residuos» que enuncia la ley destaca el reconocimiento de la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de sus preceptos y de sus normas de desarrollo y aplicación. Una novedad cuestionable, pues la acción popular que la Ley 27/2006 reconoce a las asociaciones de protección del medio ambiente ha demostrado ser suficiente para la defensa administrativa y judicial del interés público ambiental y su extensión a cualquier persona, aunque no sea interesada, conlleva un riesgo cierto de uso desviado de la acción y un incremento indeseable de la litigiosidad.

Uno de los aspectos más innovadores de la ley es la fijación de objetivos de prevención de residuos, que se concretan en lograr una reducción en peso de los residuos generados conforme a un calendario general, que luego podrá especificarse reglamentariamente para determinados residuos. Para lograr estos objetivos, la ley encomienda a las autoridades competentes la adopción de las medidas que prevé la directiva modificada de residuos y, a continuación, establece alguna medida de directa aplicación. Entre estas medidas adicionales a las previstas en la directiva, una de las de mayor repercusión mediática ha tenido ha sido la habilitación a los Ayuntamientos para limitar la posibilidad de fumar en las playas con el fin de evitar la dispersión de basura en el medio marino, pudiendo establecer sanciones en sus ordenanzas con arreglo al régimen sancionador previsto en la ley.

Otras medidas concretas, dignas de reseñar, son las siguientes:

- Se prohíbe la destrucción o eliminación mediante depósito en vertedero de excedentes no vendidos de productos no perecederos tales como textiles, juguetes o aparatos eléctricos, entre otros².
- Con el fin de reducir el consumo de envases de un solo uso, la ley apuesta por la disponibilidad de agua potable no enva-

² Estos excedentes se destinarán en primer lugar a canales de reutilización, incluida su donación, y, cuando esto no sea posible, a la preparación para su reutilización o a las siguientes opciones de la jerarquía de residuos.

sada gratuita en dependencias de las Administraciones y otros espacios públicos, e impone que en los establecimientos de hostelería y restauración se tenga que ofrecer la posibilidad de consumo de agua no envasada de manera gratuita. De momento, son pocos los hoteles y restaurantes que ofrecen esta posibilidad sin necesidad de que el cliente lo pida, y no se ha instaurado aún la costumbre francesa de pedir «agua natural»: aquí hay que pedir, para promover la efectividad de esta medida, «una jarra de agua»,

- Se establece que los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual a cuatrocientos metros cuadrados, o mayor, destinen al menos el 20 % de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables.
- Para los residuos peligrosos, se introduce la obligación de que sus productores iniciales dispongan de un plan de minimización que incluya las prácticas que van a adoptar para reducir la cantidad de residuos generados y su peligrosidad.
- Para los equipos eléctricos y electrónicos, se establece la obligación de informar al consumidor sobre su posibilidad de reparación y se prevé la aprobación reglamentaria de un «índice de reparabilidad».

En relación con la generación de residuos, la ley incorpora los objetivos de reducción contenidos en la Directiva modificada de residuos, y para ello prevé diversas medidas, entre las que cabe destacar que las empresas de la producción primaria, las industrias alimentarias y las empresas de distribución y de restauración colectiva deberán priorizar, por este orden, la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano o la transformación de los productos que no se han vendido, pero que siguen siendo aptos para el consumo; la alimentación animal y la fabricación de piensos; su uso como subproductos en otra industria y, en última instancia, ya como residuos, destinarlos al reciclado.

Por lo que respecta a la gestión de residuos, destaca la voluntad de la ley de reforzar y ampliar la recogida separada de residuos. Así, a las obligaciones ya existentes, se añade la obligación de las entidades locales de establecer la recogida separada, en las fechas que se marcan, de los biorresiduos de origen doméstico y de los residuos textiles, los aceites de cocina usados, los residuos domésticos peligrosos y los residuos voluminosos (muebles y enseres). Se prevé, sin embargo, la posibilidad de que el MITECOR pueda exceptuar esta obligación cuando se cumplan

determinadas condiciones como, por ejemplo, que no sea «técnicamente viable teniendo en consideración las buenas prácticas en la recogida de residuos».

En cuanto a la eliminación de los residuos, una novedad que suscitó mucho rechazo y acabó por ser modificada fue la prohibición de la quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola. Se previó que la quema únicamente podría permitirse de manera excepcional, previa autorización individualizada y por razones de tipo fitosanitario o en entornos silvícolas, con el objeto de prevenir los incendios forestales, debiendo gestionarse los residuos según lo previsto en la ley, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica.

Esta prohibición generó una fuerte oposición en el mundo agrícola, por el incremento de costes que suponía, lo que llevó a que meses después se modificara para excluir de esta obligación a «las pequeñas y las microexplotaciones agrarias» (por la Ley 30/2022, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras cuestiones conexas). En estas categorías se incluyen las explotaciones con menos de 50 trabajadores y con un volumen de negocio anual inferior a los 10 millones de euros³, lo que representa la casi totalidad del campo español.

La ley contiene muchas novedades en materia de información sobre residuos. Cabe destacar así, en primer lugar, la previsión de que las comunicaciones y autorizaciones se inscriban por las comunidades autónomas en sus respectivos registros y, además, se incorporen a un nuevo Registro de Producción y Gestión de Residuos, que será compartido y único en todo el territorio nacional (pendiente de desarrollo mediante Orden ministerial). En segundo lugar, se establecen obligaciones de información para determinados productores y gestores de residuos, como el deber de disponer de un archivo electrónico donde se recojan, por orden cronológico, los datos de los residuos generados y resultantes de las operaciones de valorización y de eliminación. Por último, cabe citar la previsión de que el MITECOR implemente un sistema electrónico que permita tener la información necesaria para el seguimiento y control de la gestión de los residuos y suelos contaminados en España, integrado por los registros y datos que enuncia la ley.

³ Según la definición contenida en el anexo I artículo 2 del Reglamento (UE) núm. 702/2014 de la Comisión, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.2 NOVEDADES SOBRE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR

La ley lleva a cabo una regulación muy pormenorizada de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) como resultado de la incorporación de los requisitos mínimos fijados sobre esta materia en la Directiva modificada de residuos.

La primera novedad consiste en la ampliación del concepto de productor de productos en relación con la ley anterior. Ahora se entienden por tales, además de la persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos: a) quien «llene» productos de forma profesional; y b) quien venda productos procedentes de otro Estado miembro o tercer país directamente a los hogares u otros usuarios mediante contratos a distancia.

En este sentido, la ley prevé que sean las plataformas de comercio electrónico quienes asuman, como productores de producto, las obligaciones financieras y de información, así como organizativas, para los productores que actúen a través de ellas y no estén inscritos en los registros existentes sobre responsabilidad ampliada del productor. Para ello, se regula la figura del «representante autorizado del productor del producto», que deberá ser designado por los productores de productos que estén establecidos en otro Estado miembro o en terceros países y que comercialicen productos en España sometidos a las obligaciones de la ley.

La ley regula detalladamente las contribuciones financieras de los productores de productos a estos sistemas. Destaca aquí el hecho de que la ley española ha ampliado los costes que debe cubrir el productor del producto en comparación con los exigidos por la Directiva modificada de residuos. Así ocurre, entre otros, con los asociados a la recuperación de residuos de la fracción resto o a la recuperación de residuos de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas.

Otra novedad es la introducción de una serie de obligaciones de transparencia de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor tanto mediante la difusión activa de la información a través de sus páginas web, como permitiendo el acceso a la información de los consumidores finales de los productos afectados.

Cabe señalar, por último, que la ley dispone que, en el plazo máximo de tres años desde su entrada en vigor, se desarrollarán reglamentariamente regímenes de responsabilidad ampliada del productor para textiles, muebles, enseres y plásticos de uso agrario no envases; también podrá incluirse en alguno de los desarrollos reglamentarios la aplicación de este régimen a las cápsulas de café monodosis.

2.3 RESTRICCIONES A LOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO

La ley contiene numerosas medidas para la reducción de los plásticos de un solo uso, que en algunos casos son incluso más exigentes que las previstas en la Directiva SUP que incorpora.

Se establecen así, en primer lugar, objetivos de reducción para los vasos para bebidas y recipientes de alimentos de plástico de un solo uso del anexo IV.1. Para lograrlos, quienes los comercialicen deben fomentar el uso de otros materiales y, a partir del 1 de enero de 2024, cobrar un precio por cada producto que entreguen al consumidor.

En segundo lugar, se prohíbe directamente la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso del anexo IV. B (como platos, cubiertos o pajitas), cualquier producto fabricado con plástico oxodegradable y productos que contengan microesferas de plástico añadidas intencionadamente.

Por otro lado, se regulan requisitos de diseño y de marcado (con el fin de informar sobre su adecuada gestión) para determinados recipientes y productos de plástico de un solo uso.

Cabe destacar, por último, la fijación de objetivos bianuales para la recogida separada de botellas de plástico con objeto de destinarlas a reciclado. La evaluación del cumplimiento de estos objetivos es importante, en especial por lo que respecta a la recogida separada de botellas de plástico para bebidas (de hasta tres litros de capacidad), dado que, según prevé la ley, el incumplimiento de los fijados en 2023 o en 2027, a nivel nacional, dará lugar a la implantación en el plazo de dos años de un sistema de depósito, devolución y retorno para el cumplimiento de los objetivos en 2025 y 2029, en el que se podrán incluir otros envases y residuos de envases.

2.4 MEDIDAS TRIBUTARIAS

La ley regula dos impuestos ecológicos que recaen sobre hechos imponible que ya están gravados en algunas comunidades autónomas; cuando ello sea así y la introducción del impuesto estatal produzca una disminución de los ingresos de la comunidad autónoma, deberán instrumentarse las medidas de compensación o coordinación adecuadas.

a) *Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.* Este impuesto grava la fabricación, la importación o la adquisición intracomunitaria, así como su introducción irregular en

el territorio de aplicación del impuesto, de los «envases no reutilizables», tal como define este concepto la ley. Son contribuyentes las personas físicas o jurídicas que realicen la fabricación, importación o adquisición intracomunitaria de los envases no reutilizables.

La base imponible del impuesto es la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los envases no reutilizables. Por tanto, se excluye de la base el plástico reciclado y se tributa sólo por el no reciclado. El ámbito objetivo de este impuesto está suscitando muchas dudas, que van siendo resueltas mediante consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos⁴. El tipo impositivo es de 0,45 euros por kilogramo más el impuesto sobre el valor añadido.

b) *Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos.* La ley lo define como un tributo de carácter indirecto que recae sobre la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de co-incineración para su eliminación o valorización energética con una finalidad de incentivo ambiental. El impuesto se aplica en todo el territorio español, pero se prevé su cesión a las comunidades autónomas mediante los acuerdos y las modificaciones normativas necesarias.

La base imponible del tributo está constituida por el peso, referido en toneladas métricas, de los residuos depositados en vertederos, incinerados o co-incinerados y se determinará para cada instalación en la que se realicen los hechos imposables. El tipo impositivo lo determina la ley según el tipo de residuos de que se trate, clasificados según sean residuos depositados en vertederos de residuos no peligrosos, vertederos de residuos peligrosos, vertederos de residuos inertes o instalaciones de incineración de residuos municipales.

2.5 SUELOS CONTAMINADOS Y RÉGIMEN SANCIONADOR

El marco jurídico de los suelos contaminados es una normativa nacional no exigida por directivas europeas. La regulación de la ley mantiene, en esencial, la ya contenida en la Ley 22/2011. Cabe destacar que se regula con mayor detalle la descontaminación y recuperación de suelos por la vía de convenios entre la Administra-

⁴ Vid., ÁLVAREZ BARBEITO, Pilar, Últimas resoluciones de la Dirección General de Tributos orientadas a precisar el ámbito objetivo del impuesto especial sobre envases de plástico no reutilizables - GA_P (ga-p.com).

ción y los particulares y la descontaminación y recuperación voluntaria de suelos

Por último, la ley regula el régimen sancionador, tipificando nuevas infracciones que se corresponden con las nuevas conductas reguladas en la ley y actualizando la cuantía de las multas.

3. REAL DECRETO DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES⁵

Mediante el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, se incorpora al ordenamiento español la Directiva de envases y residuos de envases de 2018 (Directiva núm. 2018/852), así como las medidas sobre responsabilidad ampliada del productor contenidas en la Directiva SUP. Además, el Real Decreto desarrolla las disposiciones sobre esta materia contenidas en la ya expuesta de residuos y suelos contaminados para una economía circular (de las que no daremos cuenta).

El carácter de legislación básica del real decreto se fundamenta tanto en el título constitucional sobre protección del medio ambiente como en el de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica, (los artículos 149.1.13.^a y 23.^a de la Constitución Española).

3.1 OBLIGACIONES DE PREVENCIÓN

El real decreto no impone, por sí mismo, obligaciones de prevención vinculantes ni a los productores ni a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, pero sí prevé que las autoridades competentes puedan adoptar medidas de este tipo, siempre que respeten los requisitos que establece (que no comprometan las funciones esenciales del envase ni los niveles de seguridad e higiene necesarios para el producto y el consumidor) y que sean proporcionadas y no discriminatorias.

Sí se recogen en la norma, en cambio, medidas de prevención vinculantes dirigidas a los comercios minoristas de alimentación,

⁵ Véase una exposición más completa en LOZANO CUTANDA, B., POVEDA GÓMEZ, P. y ORTEU BERROCAL, E. «Real 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases: principales novedades (I) y (II)», web de Gómez-Acebo y Pombo; *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Palomar Olmeda, A. y Descalzo González, A. (directores), Cabedo, S. (coordinadora), Thomson Reuters Aranzadi, 2022; ROVIRA DAUDÍ, M.^a J., «Nueva Ley de Residuos y Suelos contaminados para una Economía Circular», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 984, 2022.

que reproducen, en su mayor parte, las contenidas en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Como medidas no previstas en esta ley, cabe destacar:

- La obligación de presentar a granel las frutas y verduras frescas que se comercialicen enteras, con determinadas excepciones.
- El deber informar a los clientes de los impactos ambientales y de las obligaciones de gestión de los residuos de los envases de los productos que adquieran, que se impone a los comercios que dispongan de una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 300 metros cuadrados y a las plataformas de comercio electrónico o comercios que realicen ventas a distancia.
- La obligación, para los promotores de eventos festivos, culturales o deportivos, tanto públicos como privados, de implantar alternativas a la venta y la distribución de bebidas en envases y vasos de un solo uso, garantizando además el acceso a agua potable no envasada.

3.2 REUTILIZACIÓN Y RECICLADO

El real decreto fija a nivel estatal los objetivos cuantitativos de reutilización, esto es, de incremento de puesta en el mercado de envases reutilizables, previendo que podrán ser revisados a la vista de la información disponible en la sección del Registro de Productores de Producto.

En cuanto a las medidas, con carácter general se remite su adopción a las distintas Administraciones, en el ámbito de sus competencias. La norma hace referencia, en particular, a las medidas de carácter económico y a los acuerdos voluntarios, y establece que deberán priorizarse las iniciativas para la normalización y estandarización de envases y la sustitución de envases de un solo uso por otros reutilizables y reutilizados en el marco de contratación de las compras públicas.

Ello no obstante, el real decreto contiene algunas medidas vinculantes que son de aplicación directa como, por ejemplo, que los establecimientos de alimentación que vendan a granel alimentos y bebidas deberán aceptar el uso de recipientes reutilizables (bolsas, táperes y botellas, entre otros) adecuados para la naturaleza del producto adquirido y debidamente higienizados, y que los comercios minoristas con una superficie útil para la exposición y venta al público igual o superior a 300 metros cuadrados dispondrán de

envases reutilizables para el consumidor final, ya sea de forma gratuita o cobrando un precio.

El Real Decreto contiene también diversas medidas para promover el reciclado de residuos de envases como la obligación de que, en el marco de la contratación pública, las administraciones incluyan la adquisición de productos en envases reutilizables y fácilmente reciclables y/o en envases fabricados con materiales reciclados. Las comunidades autónomas podrán introducir cualesquiera otras medidas, en particular las de carácter económico, siempre que se ajusten al derecho comunitario y no supongan una traba al comercio, a la libre competencia, o al mercado único.

3.3 REQUISITOS DE DISEÑO Y MARCADO DE ENVASES

En cuanto al diseño de los envases, el real decreto establece que los fabricantes o importadores de envases solo podrán introducir en el mercado los envases que cumplan los requisitos que precisa el real decreto, relativos a la fabricación, a su composición y a la naturaleza de los envases reutilizables y valorizables, incluidos los reciclables. Los requisitos básicos se enuncian en el anexo III y se presumirá su cumplimiento si los fabricantes cumplen con determinadas normas UNE.

Por lo que respecta al marcado, el real decreto regula las recomendaciones y obligaciones que en la legislación anterior se remitían a la normativa comunitaria. Cabe señalar así, entre otras, la obligación de que en los envases domésticos se indique la fracción o contenedor en la que deben depositarse una vez que se conviertan en residuos y, cuando proceda, el símbolo asociado al sistema de depósito, devolución y retorno por medio del cual se gestionen y, como curiosidad, la prohibición de que el marcado de los envases incluya las palabras «respetuoso con el medio ambiente», o cualquier otro equivalente que pueda inducir a su abandono en el entorno.

3.4 OBLIGACIONES DE REGISTRO Y DE INFORMACIÓN

El real decreto crea la sección de envases en el Registro de Productores de Producto, en la que todos los productores deberán inscribirse y a la que habrán de remitir anualmente la información que detalla, y establece la obligación para los comercios de comercializar únicamente productos envasados que cuenten con el correspondiente número de registro.

Todos los productores inscritos están obligados a declarar cada año la información sobre los envases puestos por primera vez en el mercado enunciada en el anexo IV.2 (referida a las cantidades en peso por tipo de material de los envases que introduzcan en el mercado, así como el número de unidades, con el desglose que detalla).

Por último, hay que señalar que el real decreto establece reglas específicas para los sistemas de responsabilidad ampliada del productor en materia de envases domésticos (arts. 28 a 34) y de envases comerciales (arts. 35 a 40).

3.5 SISTEMAS DE DEPÓSITO, DEVOLUCIÓN Y RETORNO

En desarrollo de lo dispuesto en la Ley 7/2022, el real decreto dispone que todos los envases reutilizables se deberán poner en el mercado obligatoriamente a través de un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR). Este sistema será también de aplicación a los envases reutilizables comercializados mediante venta a distancia y por máquinas expendedoras automáticas.

El SDDR supone que los productores de producto que introduzcan este tipo de envases deberán cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final y en concepto de depósito, una cantidad por cada envase que sea objeto de transacción y aceptar la devolución o retorno de los envases usados, devolviendo la misma cantidad que haya correspondido cobrar. Este sistema ya se venía utilizando para determinados envases en el sector HORECA, pero el real decreto lo extiende a todos los envases reutilizables y tanto si se emplean en el ámbito profesional como en el doméstico.

El importe que se cobrará en concepto de depósito será fijado libremente por los productores de producto cumpliendo dos requisitos: la cuantía deberá ser suficiente para garantizar el retorno de los envases usados y deberá ser igual o superior a los 10 céntimos de euros, por cada unidad de envase reutilizable que se introduzca en el mercado estatal.

Por lo que respecta a los envases de un solo uso, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2022, su implantación tiene, como se ha expuesto, carácter condicionado y, en caso de que se establezca, se aplicará a determinados envases (botellas de plástico de hasta 3 litros de: aguas minerales y de manantial, zumos, néctares, mezcla de frutas y hortalizas recién exprimidas, concentrados para disolución, bebidas refrescantes, energéticas, isotónicas y bebidas alcohólicas).

4. EL IMPULSO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES MEDIANTE LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA EXIGENCIA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

4.1 PLANTEAMIENTO

La política de mitigación del cambio climático impulsó, desde inicios de la pasada década, el desarrollo de las energías renovables en la Unión Europea.

En España, como ya pusimos de relieve en el Observatorio de Políticas Ambientales 2022, la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética incorpora el objetivo comunitario de lograr la neutralidad climática en 2050 y, por lo que respecta a las energías renovables, fija el objetivo cuantificado de alcanzar en 2030 una penetración de estas energías en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %.

Esta decidida apuesta de la Unión y de nuestro país por las energías renovables ha experimentado un impulso adicional muy importante con la invasión rusa de Ucrania que se inició el 24 de febrero de 2022. Esta guerra ha revelado a Europa la urgente necesidad de superar su dependencia energética de Rusia y de los productores de hidrocarburos en general. Para ello, si bien a corto plazo algunos países, como Alemania, han reactivado centrales de carbón como solución de emergencia, la estrategia a medio y largo plazo de la Unión supone una apuesta muy fuerte por la transición energética⁶.

Pues bien, si la Ley del Clima de 2021 se limita, como señalamos, a establecer una serie de objetivos de carácter programático, durante el año 2022 se han aprobado dos decretos leyes que contienen medidas concretas para el impulso de los proyectos de energías renovables: el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (modificado por el Real Decreto Ley 11/2022), y el Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre.

Con el fin de agilización de la tramitación de los proyectos de energías renovables, estas normas introducen un nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental mediante el que se flexibiliza, de forma temporal y extraordinaria, la regulación de la

⁶ Así se refleja en el plan de la Unión Europea para reducir rápidamente la dependencia con respecto de los combustibles fósiles rusos, conocido como *REPowerEU* (Comunicación de la Comisión de 18 de junio de 2022, COM).

evaluación de impacto ambiental contenida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre.

¿Tiene este procedimiento carácter de legislación básica estatal? En principio no, dado que el Real Decreto Ley 6/2022 no modifica la Ley 21/2013 y afirma que «sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos». Sin embargo, esta regulación estatal sí tiene, de forma indirecta, carácter de legislación básica en la medida en que habilita a las comunidades autónomas para aplicar el procedimiento de determinación de afección ambiental y, solo en la medida en que lo hagan, podrán excepcionar determinados proyectos de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria que, en otro caso, viene exigida por la legislación básica. Dicho de otro modo: si una comunidad autónoma quiere excepcionar la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria a los proyectos de energías renovables que la requieren por estar incluidos en el anexo I de la Ley 21/2013, no tendrá otra vía que optar por introducir en su territorio el procedimiento de determinación de afección ambiental, tal como les autoriza el artículo 22. del real decreto ley⁷.

4.2 EXPOSICIÓN Y VALORACIÓN CRÍTICA DEL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE AFECCIÓN AMBIENTAL

El artículo 6 del Real Decreto Ley 6/2022 introdujo un nuevo «procedimiento de determinación de afección ambiental» para proyectos de energías renovables que cumplieren determinados requisitos⁸. Este procedimiento se vio modificado en algunos puntos concretos por el Real Decreto Ley 11/2022, de 25 de junio y, de forma más importante y reciente, por el Real Decreto Ley 20/2022. Aquí expondremos la regulación actualmente vigente que resulta de esta última norma.

Mediante esta regulación se permite que determinados proyectos de energías renovables que antes requerían someterse a evaluación de impacto ambiental, ordinaria o abreviada, conforme a la legislación básica estatal, solo se sometan a ella si así resulta de un

⁷ Varias comunidades autónomas ya han incorporado este procedimiento de determinación de la afección ambiental a su legislación. Cabe citar, en este sentido, la Ley 7/2022, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha, y el Decreto Ley 2/2022, de Castilla y León.

⁸ *Vid.*, LOZANO CUTANDA, B., «Real decreto ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», en *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 123, 9 de mayo de 2022.

procedimiento extraordinariamente abreviado, denominado de afección ambiental.

La vigencia temporal de este procedimiento es limitada: únicamente podrán acogerse a él los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten ante el órgano sustantivo una de las solicitudes administrativas previstas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, sustantivo antes del 31 de diciembre del 2024.

Según la regulación actualmente vigente, se somete al procedimiento de determinación de afección ambiental cualquier proyecto de energía renovable, con independencia del tipo de energía, de su tamaño y potencia, que cumpla los dos requisitos siguientes:

a) *Requisito de conexión*: que se trate de proyectos cuyas líneas de evacuación no superen determinado voltaje y longitud.

b) *Requisito territorial*: que los proyectos no estén ubicados en el medio marino ni en superficies integrantes de la Red Natura 2000 ni en espacios naturales protegidos del territorio nacional declarados como tales según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Resulta sorprendente que el Real Decreto Ley 20/2022 suprimiera el requisito, hasta entonces exigido, de que el proyecto estuviera situado íntegramente en zonas de sensibilidad baja según la Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECOR).

La zonificación ambiental es una herramienta que está disponible en la web del Ministerio. Consiste en un visor del territorio español en el que, para cada una de las dos energías renovables, la eólica y la solar, se puede identificar un punto del territorio y obtener una tabla de información con el valor del índice de sensibilidad ambiental (que oscila entre 0 –sensibilidad ambiental máxima– y 10 000 –sensibilidad ambiental baja–) y con los indicadores de ponderación o de exclusión presentes en ese punto.

Pues bien, llama la atención que esta zonificación revistiera tanta importancia, hasta el punto de modificar el Real Decreto Ley 6/2022 (mediante el Real Decreto Ley 11/2022) para requerir que los proyectos estuvieran situados en zonas de sensibilidad baja, excluyendo la posible ubicación en zonas de sensibilidad moderada, y ahora se prescinda por completo de este criterio territorial.

Si bien la zonificación ambiental no es una herramienta pensada para determinar si un proyecto puede quedar eximido de los procedimientos de evaluación ambiental –ordinaria o simplificada– regulados por la Ley 21/2013 y no ha sido sometida a evalua-

ción ambiental estratégica⁹, al menos ofrecía una cierta garantía de que el ámbito territorial sobre el que se prevé la instalación de los proyectos se considera a priori adecuado para ello desde el punto de vista ambiental.

El hecho de que ahora el procedimiento de determinación de la afección ambiental se aplique a cualquier proyecto de energía renovable, no solo a los de energía eólica o fotovoltaica, puede explicar en parte esta modificación, pero no la justifica, pues bien podía haberse mantenido para los proyectos de energía eólica o solar.

Ha de tenerse en cuenta, además, que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental la zonificación ambiental sigue aplicándose para priorizar la tramitación de los expedientes «que correspondan a proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada, según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”» (disposición adicional decimonovena de la Ley 21/2013, introducida por el Real Decreto Ley 6/2022).

Entrando en el análisis del procedimiento de afección ambiental, lo primero que hay que destacar es que los proyectos a los que se les aplique no estarán sujetos a la evaluación de impacto ambiental que pudiera corresponder conforme a la Ley 21/2013 en la medida en que así lo determine el «informe de afección ambiental» con el que finaliza. Como precisa el real decreto ley, en dicho informe «se determinará si el proyecto puede continuar con la correspondiente tramitación del procedimiento de autorización por no apreciarse efectos adversos significativos sobre el medio ambiente que requieran su sometimiento a un procedimiento de evaluación ambiental o si, por el contrario, el proyecto debe someterse al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre»

La aplicación de este procedimiento de determinación de la afección ambiental no se considera por el Real Decreto como una exención de las obligaciones de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de energías renovables resultantes de la Directiva núm. 2011/92/UE, de evaluación ambiental.

Efectivamente, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, el procedimiento de determinación ambiental se justifica por el preámbulo del real decreto ley en el artículo 4.2 de la Directiva núm. 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

⁹ Cabe señalar, en este sentido, que el Reglamento de la Unión Europea núm. 2022/2577, del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables, exige que, cuando se utilice una zonificación específica para eximir de las obligaciones ordinarias de evaluación ambiental, ésta se haya sometido a una evaluación ambiental estratégica (art. 6),

Este precepto de la directiva remite a los Estados la determinación –ya sea mediante un estudio caso por caso, ya sea «mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado»– de los proyectos enunciados en su anexo II que deben ser objeto de la evaluación ambiental que regula. Dicho de otro modo: los Estados pueden determinar el procedimiento para apreciar si los proyectos del anexo II de la Directiva deben, o no, ser objeto de evaluación ambiental.

La Ley española 21/2013 establece para ello el procedimiento de evaluación ambiental simplificada, que se aplica a los proyectos de su anexo II, pero el derecho europeo no impide que la ley opte por otro sistema, como sería el procedimiento de determinación de afección ambiental.

Esto explica que el real decreto excluya, en todo caso, del ámbito de aplicación del procedimiento de determinación de afección ambiental a los proyectos cuyas líneas de evacuación tengan un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, por cuanto se trata de proyectos están incluidos en el anexo I, núm. 20, de la directiva (que enuncia los que requieren, en todo caso, someterse a evaluación de impacto ambiental).

En cambio, los proyectos que requieren evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada con arreglo a la legislación estatal, con la excepción de los localizados en el medio marino o en espacios protegidos, se someten al procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado que, según lo que resulte de su informe final puede sustituir a los procedimientos previstos en la Ley 21/2013.

Esta regulación del procedimiento de afección ambiental resulta, a nuestro juicio, criticable por dos razones.

a) Por el hecho de que se aplique con independencia del tamaño de los proyectos. En su primera regulación por el RDL 6/2022, sí se ponía un límite, de tal forma que no se permitía que se excluyeran de la evaluación de impacto ambiental ordinaria los parques eólicos con una potencia instalada superior a 75 megavatios y los proyectos de huertos solares cuya potencia instalada sea superior a 150 megavatios.

b) En cuanto al procedimiento, suscita serias dudas por la omisión del trámite de participación del público. El anterior Real Decreto Ley 11/2022 sí previó la introducción de un trámite de información pública, pero en la actual regulación se ha suprimido.

Omitir la posibilidad de participación del público interesado supone una grave infracción tanto de la Directiva 2011/92/UE para

el procedimiento de selección de proyectos que supuestamente se está aplicando (art. 4.4), como del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ratificado por España en el 2005 (art. 6). El carácter extraordinario y temporal del procedimiento no puede justificar que se elimine este trámite esencial e ineludible en todo procedimiento de decisión pública sobre el medio ambiente.

Así lo confirma el Reglamento núm. 2022/2577, del Consejo, por el que se establece un marco para acelerar el despegue de las energías renovables. Este Reglamento, de directa aplicación en nuestro país, declara los proyectos de energías renovables eólica y solar como de interés público superior y permite que se excluyan de la evaluación de impacto ambiental exigida por el derecho europeo, siempre que el proyecto esté situado en una zona específica de energías renovables que se haya sometido a una evaluación ambiental estratégica.

Ahora bien, este Reglamento establece que, aun en el caso del procedimiento extraordinario que regula, «(...) siguen siendo aplicables las disposiciones Convenio de Aarhus, en lo que respecta al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y en particular las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a la participación del público y el acceso a la justicia» (considerando 20).

Se ha suprimido también la consulta a las Administraciones públicas afectadas, con la única excepción de la necesidad de remitir la propuesta de informe al «órgano competente en materia de medio ambiente, el cual dispondrá de un plazo de diez días para formular observaciones». Si bien el Real Decreto Ley no lo precisa, ha de entenderse que el «órgano competente en materia de medio ambiente» es el que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en la que se ubique el proyecto¹⁰. Más allá de esta previsión, no se contempla la consulta a las Administraciones afectadas, tales como, cuando proceda, la Administración con competencias sobre el patrimonio cultural o en materia de planificación hidrológica y de dominio público hidráulico.

Consideramos, por lo expuesto, que este procedimiento «súper simplificado» de determinación de afección ambiental no cumple los requisitos mínimos para poder sustituir, siquiera sea transitoria-

¹⁰ La previsión de esta consulta se explica por la doctrina del Tribunal Constitucional que establece que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos estatales ha de consultarse, con carácter preceptivo, al órgano ambiental de la comunidad autónoma donde se ubique territorialmente el proyecto (SSTC 13/1998 y 101/2006).

mente y de forma excepcional, los procedimientos de evaluación ambiental previstos en la ley básica estatal para garantizar que el desarrollo de la energía renovable no se lleve a cabo en detrimento de otros valores ambientales y tomando debidamente en consideración su incidencia socioeconómica.

5. NOVEDADES EN MATERIA DE PROTECCION DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LOS ESPACIOS MARINOS PROTEGIDOS

5.1 EL NUEVO PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL DEL PATRIMONIO NACIONAL Y DE LA BIODIVERSIDAD A 2030

Mediante el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, se ha aprobado el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030, que sustituye al hasta ahora vigente Plan Estratégico del Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011-2017, cuya vigencia se había ido prorrogando. La norma tiene carácter de legislación básica estatal, al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución (disposición final primera). El plan tendrá una vigencia de ocho años desde su aprobación, prorrogándose su aplicación hasta que no sea aprobado otro plan estratégico que los sustituya.

Según establece la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, este Plan Estratégico es el instrumento de planificación de la actividad de la Administración General del Estado que tiene por finalidad establecer los objetivos, acciones y criterios para promover la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, de los recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y la geodiversidad (art. 13.1).

En la elaboración del plan estratégico se ha tomado en consideración la experiencia del anterior Plan Estratégico del Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011-2017 y, en particular, las recomendaciones y prioridades para su revisión contenidas en el último informe de evaluación de la implementación del plan¹¹.

El plan se enmarca en la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final]. Entre las medidas que incluye el plan para

¹¹ https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/seguimiento_pepnb_2017_anexo_iv_tcm30-484455.pdf

lograr las metas de la estrategia europea cabe citar las dirigidas a lograr el objetivo de protección estricta de un 10% de la superficie de la Unión Europea, tanto en el medio terrestre como en el medio marino, para 2030. Con este fin, se prevé la identificación y, en su caso, la designación de nuevas áreas de protección estricta, o se promoverá la revisión del régimen de protección en algunas de las áreas protegidas existentes.

El desarrollo del plan estratégico contará con dos paquetes de inversiones de apoyo directo a cargo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro de las inversiones correspondientes a «digitalización y conocimiento del patrimonio natural» y «conservación de la biodiversidad terrestre y marina» (Componente 4. Inversiones 1 y 2).

5.2 LA APROBACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DE ESPAÑA (RAMPE)

La Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE) fue creada y regulada por la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino. En esta ley se definen los objetivos de la red, dirigidos a la conservación y recuperación del patrimonio natural y la biodiversidad marina, se enuncian los tipos de espacios marinos que la integran y se regulan los procedimientos para su designación y gestión.

Interesa señalar que, a pesar de su nombre, la Red de Áreas Marinas Protegidas no está compuesta solo por espacios declarados Áreas Marinas Protegidas según lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sino que también forman parte de ella otras categorías de espacios protegidos situados en el medio marino español, con independencia de que su declaración y gestión se regulen por normas internacionales, estatales o autonómicas; entre ellas se incluyen las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves situadas en el medio marino; las áreas protegidas por instrumentos internacionales; y las reservas marinas de pesca reguladas en la Ley de Pesca Marítima del Estado (Ley 3/2001).

Conforme a lo previsto en esta ley, el Real Decreto 1599/2011 aprobó los criterios para la integración en la RAMPE, además de regular otras cuestiones relativas a su gestión y funcionamiento. Para completar esta regulación, se ha promulgado el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, «por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red».

El Real Decreto, que se dicta al amparo de la competencia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, contiene en su anexo el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, que incluye los criterios mínimos comunes para la gestión coordinada y coherente de la Red. El control del cumplimiento de estos criterios mínimos comunes corresponde a la administración competente para la gestión de cada espacio marino protegido y, a nivel de la red, a la Administración General del Estado.

Además, el Real Decreto introduce otras dos regulaciones en relación con la RAMPE:

a) Modifica el ya citado Real Decreto 1599/2011 para incluir la regulación del procedimiento para la incorporación de los espacios marinos protegidos a la RAMPE.

b) Encomienda la asistencia al Comité de Espacios Naturales Protegidos en las cuestiones relativas a la RAMPE al Comité Científico creado por el Real Decreto 139/2011, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas (disposición final segunda).

6. MEDIO AMBIENTE URBANO: LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES

Como poníamos de relieve en el Observatorio de Políticas Ambientales 2022, uno de los aspectos más destacados de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética en relación con la movilidad urbana sostenible fue la previsión, por su artículo 14, de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares debían adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad que deben incluir, entre otras prescripciones, el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE).

La ley define estas ZBE como «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para

mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente».

Pues bien, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre tiene por objeto regular, con carácter homogéneo para todo el territorio nacional, los requisitos mínimos que deben cumplir las ZBE. La norma tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, con excepción de algunos preceptos que se dictan al amparo de la competencia exclusiva estatal sobre tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE). Las ZBE preexistentes al real decreto, deberán revisarse para adecuarse a sus disposiciones en el plazo que determina su disposición transitoria única.

La delimitación y diseño de las ZBE corresponde a las entidades locales, limitándose el real decreto a fijar una serie de directrices.

También corresponde a los Ayuntamientos determinar «las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero» que se aplicarán en estas zonas, si bien el real decreto precisa que estas prohibiciones y restricciones «afectarán prioritariamente a los vehículos con más potencial contaminante», aplicándose, a estos efectos, la clasificación establecida en el anexo II. E del Real Decreto 2822/1998, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. La norma establece también que, «cuando se permita el acceso de vehículos motorizados, se priorizará el acceso de los vehículos cero emisiones, previstos en el apartado E del citado anexo».

A continuación, el real decreto determina los requerimientos que deberán cumplir las ZBE en materia de; calidad del aire; cambio climático, impulso del cambio modal y eficiencia energética; y ruido. Estos requerimientos suponen, fundamentalmente, la necesidad de que, en la regulación de estas zonas, las entidades locales definan los objetivos que deberán alcanzarse y establezcan un sistema de monitorización.

Para la calidad del aire, estos objetivos serán cuantificables y permitirán cumplir con los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire, incluyendo las medidas necesarias para alcanzarlos. Por lo que respecta a los objetivos en materia de cambio climático, hay que destacar que los objetivos deberán ser coherentes con los establecidos en el PNIEC y, en particular, con el objetivo de reducción de la utilización del vehículo privado motorizado frente al resto de modos de transporte. Su cumplimiento será monitorizado mediante

los «indicadores de cambio climático y movilidad sostenibles» incluidos en la categoría 2 de su anexo II.

El real decreto establece el contenido mínimo que debe contener el proyecto de ZBE (recogido en el anexo I. A) y regula determinados aspectos del procedimiento para aprobación y revisión por las entidades locales de estos proyectos, con especial atención a la información a las Administraciones superiores competentes y al respeto del trámite de información pública.

Como disposición de directa aplicación en todas las ZBE, destaca su señalización, que deberá realizarse «de forma clara en los puntos de acceso a la misma», utilizando para ello la señal aprobada por la Dirección General de Tráfico a la que se remite su artículo 14.

Por último, hay que destacar la tipificación por el real decreto de los incumplimientos de las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de las ZBE como infracción grave de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 6/2015) y se aplicará su régimen sancionador, conforme al cual corresponde a los alcaldes la imposición de las multas, cuyo importe es de 200 euros.

7. BIBLIOGRAFÍA

- LOZANO CUTANDA, B., «Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables», en *Actualidad Jurídica Ambiental* núm. 123, 9 de mayo de 2022.
- POVEDA GÓMEZ, P. y LOZANO CUTANDA, B., «Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados», en *Diario La Ley*, núm. 7702, 2021.
- POVEDA GÓMEZ, P., ORTEU BERROCAL, E., y LOZANO CUTANDA, B., «Real 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases: principales novedades (I) y (II)», web de Gómez-Acebo y Pombo.
- ROVIRA DAUDÍ, M.^a J., «Nueva Ley de Residuos y Suelos contaminados para una Economía Circular», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 984, 2022.
- VVAA., *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Palomar Olmeda, A. y Descalzo González, A. (directores), Cabedo, S. (coordinadora). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

