SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS GENERALES

XVI. Legislación básica estatal: novedades en materia de aguas y la polémica Ley de protección de los animales domésticos¹

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO. 1. *Valoración general.*—2. *El nuevo marco jurídico de la reutilización de las aguas residuales regeneradas introducido por el real decreto ley 4/2023.* 2.1 *Ámbito de aplicación: todos los posibles usos de las aguas reutilizadas.* 2.2 *La nueva calificación jurídica de las aguas reutilizadas.* 2.3 *Usos admitidos de las aguas reutilizadas.* 2.4 *Régimen jurídico de la producción y suministro y del uso de agua regenerada.* 2.5 *Las autorizaciones para la producción y suministro de aguas regeneradas.* 2.6 *El régimen jurídico del uso de las aguas regeneradas.* 2.7 *Medidas para el fomento económico de la reutilización.*—3. *La modificación del reglamento del dominio público hidráulico por el real decreto 665/2023.* 3.1 *Modificaciones dirigidas a la mejora de la protección y la gestión de las aguas subterráneas.* 3.2 *Conservación y restauración fluvial y preservación de humedales.*—4. *La ley 7/2023 de protección de los derechos y el bienestar de los animales.*—5. *Reseña de otras normas estatales de carácter básico con incidencia ambiental.*

RESUMEN

Las novedades de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente del año 2023 más importantes han tenido lugar en materia de aguas, con la introducción por el Real Decreto Ley 4/2023 de un marco regulador en materia de reutilización de las aguas y la modificación de numerosos preceptos del Reglamento del dominio público hidráulico por el Real Decreto 665/2023 para mejorar, en particular, la protección y gestión de las aguas subterráneas. También destaca la Ley 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, que es muy reglamentista y contiene algunas previsiones que han generado polémica. Cabe señalar, por último, las medidas de impulso a la movilidad eléctrica mediante la promoción de las infraestructuras de recarga introducidas por el Real Decreto Ley 5/2023.

ABSTRACT

The most notable advancements in basic state legislation related to environmental protection in 2023 have occurred in the water sector. Royal Decree Law 4/2023 introduced a regulatory framework for water reuse, while Royal

¹ Este trabajo se ha realizado en el seno del proyecto de investigación PID2021128884OB-I00, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación del territorio».

Decree 665/2023 modified numerous provisions of the Public Water Domain Regulations, specifically enhancing groundwater protection and management. Law 7/2023 on the protection of animal rights and welfare also stands out. This comprehensive law includes some provisions that have sparked debate. Finally, noteworthy are the measures to promote electric mobility by encouraging the development of recharging infrastructure, as introduced by Royal Decree Law 5/2023.

PALABRAS CLAVE

Aguas. Dominio Público Hidráulico. Aguas subterráneas. Reutilización de aguas residuales regeneradas. Protección de los animales. Animales. Animales de compañía. Vehículo eléctrico. Movilidad sostenible.

KEY WORDS

Waters. Public Water Domain. Groundwater. Reuse of regenerated wastewater. Animal protection. Electric vehicle. Sustainable mobility

1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 se ha caracterizado por una gran inestabilidad política pues, tras la celebración de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2023, el Presidente del Gobierno anunció la disolución de las Cortes Generales y la celebración de elecciones generales anticipadas. El clima político subsiguiente ha sido de una gran crispación, lo que no ha sido propicio para una actividad legislativa «serena» en materia de medio ambiente.

Las novedades de la legislación básica estatal del año 2023 más importantes han tenido lugar, sin duda, en materia de aguas y se enmarcan en el contexto europeo por cuanto responden, fundamentalmente, a la obligada incorporación de algunas de las reformas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y a la necesaria adaptación de la normativa al derecho de la Unión. Estas novedades en materia del dominio público hidráulico se han introducido mediante dos normas:

a) La disposición final segunda del Real Decreto Ley 4/2002, de 11 de mayo, que reviste el carácter de una ley ómnibus por el que se adoptan diversas medidas, entre otras, en materia agraria y de aguas, que introduce modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en lo sucesivo, Ley de Aguas), en particular para

instaurar un nuevo marco regulador de la reutilización de las aguas residuales regeneradas.

La regulación de la reutilización de las aguas que ha llevado a cabo este real decreto ley ha pasado bastante desapercibida, quizás debido al carácter de ley ómnibus de la norma, pero reviste gran importancia. Como resume bien la exposición de motivos de la norma «la reutilización de las aguas regeneradas se entiende como un medio para promover la economía circular y los recursos hídricos no convencionales, incrementar la seguridad hídrica, y reforzar la adaptación al cambio climático, para lo cual resulta imperativo que el agua regenerada sea considerada un recurso y que las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos estén establecidas en el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica.» Para ello, se introduce un nuevo régimen jurídico que, entre otras novedades, modifica la calificación de las aguas regeneradas, que dejan de considerarse como un vertido para convertirse en un recurso, lo que facilita su incorporación de la planificación hidrológica. Se establece un doble sistema de control administrativo en virtud del cual el uso del agua regenerada requerirá concesión administrativa mientras que su producción y suministro estará sometida a una autorización que incluirá un condicionado basado en el Plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. Se prevé, además que la reutilización podrá recibir ayudas públicas cuando la sustitución de una captación de aguas por aguas regeneradas contribuya a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua o a la optimización de la gestión de los recursos hídricos y será incentivada económicamente mediante la reducción del canon de control de vertido.

b) El Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se lleva a cabo una amplísima reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril) y se introducen también modificaciones en otras dos normas reglamentarias en materia de aguas. Son muchos y muy diversos los aspectos en los que incide esta modificación del Reglamento hidráulico, por lo que en esta contribución sobre la legislación básica estatal nos limitaremos a analizar las modificaciones que guardan mayor conexión con la protección ambiental, en particular las medidas dirigidas a mejorar la protección y gestión de las aguas subterráneas, remitiéndonos también a la contribución sobre Aguas de la tercera parte de esta obra, a cargo de los profesores Isabel Caro-Patón y Víctor Escartín.

Otra norma digna de reseñar y que ha suscitado mucha polémica ha sido la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los

derechos y el bienestar de los animales. La ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de protección de «los animales de compañía y silvestres en cautividad» que se superpone a la legislación existente en todas las comunidades autónomas y es muy reglamentista, comenzando por el hecho de que, para que un animal se considere de compañía, deberá estar incluido en un «listado positivo de los animales que pueden ser objeto de tenencia como animales de compañía». Algunos aspectos de la norma resultan llamativos, como la obligación de realizar un curso de formación para la tenencia de un animal de compañía (aún sin regular) o la identificación obligatoria de todos los animales de compañía, no solo de perros y gatos (si bien para éstos se prevé un sistema de microchips).

La ley ha afectado a las tiendas de mascotas al prohibir que vendan perros, gatos o hurones a partir del 29 de septiembre de 2024. La venta de estos animales únicamente podrá realizarse «directamente por una persona criadora registrada, sin la intervención de intermediarios». Queda asimismo prohibida la venta directa de cualquier tipo de animal de compañía por internet, aunque se permite el anuncio de animales para su venta por criadores registrados o su adopción.

Pero, sin duda, lo más cuestionable de la ley es la regulación de las denominadas «colonias felinas», esto es, grupos de gatos asilvestrados que la ley obliga a proteger a los Ayuntamientos, aprobando programas de gestión en los que se prevean «instalaciones de comida, y refugio», e imponiéndoles el deber de capturarlos, esterilizarlos, desparasitarlos, vacunarlos, identificarlos mediante microchip y devolverlos a sus colonias felinas. Estas previsiones casan mal, sin embargo, con la protección del medio ambiente pues está comprobado que los gatos asilvestrados representan una seria amenaza para la biodiversidad por su actividad predatoria, hasta el punto de que la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) la incluye entre 100 de las peores especies invasoras del mundo por su actividad predatoria.

Además de las normas expuestas, cabe destacar las medidas de impulso a la movilidad eléctrica contenidas entre las múltiples disposiciones del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, con las que se intenta superar el gran retraso de España respecto del resto de países de la Unión Europea en el despliegue de una infraestructura básica para el vehículo eléctrico. Cabe señalar, así, la elevación de la potencia de las infraestructuras de recarga de 250 kW a 3MW y la introducción en el Impuesto de Sociedades de un incentivo fiscal destinado a promover las instalaciones de recarga.

2. EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES REGENERADAS INTRODUCIDO POR EL REAL DECRETO LEY 4/2023²

Como hemos adelantado, la disposición final primera del Real Decreto Ley 4/2023, ha modificado varios preceptos de la Ley de Aguas con la finalidad de introducir un nuevo marco regulador para la reutilización de las aguas. Para ello, el real decreto ley incorpora en el título V del Texto Refundido de la Ley de Aguas un nuevo capítulo III, titulado «De la reutilización de las aguas», elevando de rango legal la regulación fundamental de esta materia.

Hasta ahora, el artículo 109 de la Ley de Aguas apenas esbozaba la regulación, que se desarrollaba por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Este real decreto se deroga con efectos desde el 26 de junio, pero se declara vigente en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, en tanto no se aprueben nuevas normas reglamentarias, en lo que no se oponga a la Ley de Aguas y el Reglamento (UE) 2020/741 (disp. derog. única del Real Decreto Ley 4/2023).

Esta reforma se enmarca en el contexto europeo desde una doble perspectiva:

a) El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español para la gestión de los fondos *Next Generation EU*, que en materia de aguas comprende la recuperación del coste de las inversiones, el impulso de la reutilización de aguas residuales urbanas y la integración de la reglamentación europea. Como es sabido, uno de los principales motivos de la insuficiente implantación de la reutilización del agua es el elevado coste de las inversiones necesarias para mejorar las estaciones depuradoras de las aguas residuales urbanas.

b) La necesaria adaptación de la normativa española al derecho de la Unión Europea ante la aplicación, desde el 26 de junio de 2024, del Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.

La disposición final primera del real decreto ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos

² El contenido de este epígrafe ha sido elaborado en colaboración con Eduardo ORTEU BERROCAL y se publicó como análisis sobre «La modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas por el Real Decreto Ley 4/2023: principales novedades» en la web de Gómez-Acebo & Pombo en junio de 2023.

hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (149.1.22), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1.23), y las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24).

2.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN: TODOS LOS POSIBLES USOS DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

Aunque el Reglamento (UE) 2020/741 sólo incluye en su ámbito de aplicación los usos agrarios de las aguas regeneradas, el nuevo marco regulador de la reutilización que el real decreto ley incorpora a la Ley de Aguas abarca todos sus posibles usos, lo que supone aplicar unos criterios comunes que proporcionarán una mayor garantía de seguridad sanitaria y ambiental (mayor control en la prevención de riesgos), así como de seguridad jurídica (mayor claridad y facilidad de gestión, al disponer de un único sistema para el empleo del agua regenerada con independencia de su uso).

De esta forma, como destaca la exposición de motivos del real decreto ley, «la reutilización debe fomentarse en cada demarcación hidrográfica en función de sus necesidades de acuerdo [con] las previsiones establecidas en el plan hidrológico, y no debe considerarse sólo el uso agrícola sino también otros posibles usos».

2.2 LA NUEVA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La reforma contiene una importante novedad en este punto por cuanto el agua regenerada abandona su condición jurídica de vertido para facilitar la promoción de la reutilización del recurso (el agua residual), exigiendo que se someta a un tratamiento adecuado (regeneración) que haga factible su posterior reutilización para uno o varios usos determinados.

Así, conforme a la nueva redacción del artículo 109 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, «se entiende por reutilización de las aguas depuradas a la utilización para un nuevo uso privativo, antes de su devolución al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido a un tratamiento que permite adecuar su calidad al uso al que se van a destinar». A continuación, el precepto aclara expresamente que «no tendrá la condición de vertido la reutilización efectiva de las aguas regeneradas». Esta consideración del

agua regenerada como recurso y no como vertido facilita, como señala la exposición de motivos del real decreto ley, su incorporación en la planificación hidrológica.

En esta nueva regulación de la reutilización, a diferencia de la contenida en el Real Decreto 1620/2007, la calidad del uso ya no viene determinada por lo que establezca la autorización de vertido y ello, fundamentalmente, porque el tratamiento para adecuar la calidad del agua regenerada al uso final vendrá definido en el llamado plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas (PGRAR), que introduce para los usos agrícolas el Reglamento (UE) 2020/741 y que el real decreto ley generaliza para todos los usos autorizables de aguas regeneradas.

Para los usos industriales, el real decreto ley precisa que quedan excluidos del concepto de reutilización la recirculación de aguas dentro de los procesos industriales de la propia actividad (el reúso del recurso dentro de la propia instalación antes de que retorne al dominio público hidráulico).

2.3 USOS ADMITIDOS DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La nueva regulación remite, al igual que la anterior, a un desarrollo reglamentario ulterior la determinación de las condiciones básicas para la reutilización de las aguas y la calidad exigible a las aguas regeneradas para los usos autorizados. Se prohíbe, en todo caso, «la reutilización de las aguas para el consumo humano directo, salvo situaciones de declaración de catástrofe, en las que la autoridad sanitaria especificará los niveles de calidad exigidos a dichas aguas y los usos» (art. 109.3).

Este nuevo marco jurídico condiciona la utilización del agua regenerada a la observancia de dos requisitos: que los usos resulten compatibles con las previsiones contenidas en la planificación hidrológica y que se asegure un elevado nivel de protección de la salud humana, la animal o el medio ambiente.

Por su parte, el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica establecerá las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos.

2.4 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO Y DEL USO DE AGUA REGENERADA

Según el nuevo enfoque introducido por el Reglamento (UE) 2020/741, el proceso de producción y suministro de agua regenera-

da se configura como una actividad independiente de su aprovechamiento privativo. Ello da lugar a la coexistencia de dos títulos administrativos diferentes que dan soporte jurídico y aseguran el control de la «fabricación» y del uso del agua regenerada:

- El uso de agua regenerada requiere una concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente (art. 109 *bis* TRLA);
- La producción y el suministro de agua regenerada requiere una autorización administrativa (art. 109 *ter* TRLA).
- Estos títulos administrativos son distintos porque cumplen una finalidad diferente que explica que queden sometidos a dos niveles de intervención administrativa. En concreto:
 - a) La autorización de producción y suministro de agua regenerada pivota en torno al elemento capital de la seguridad, que se basa en el plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas.
 - b) En cambio, en la concesión de agua regenerada, junto con la exigencia de seguridad (su solicitud también ha de ir acompañada del plan de gestión de riesgo), ha de valorarse la compatibilidad del uso con las previsiones sobre disponibilidad y compatibilidad de usos contenidas en el plan hidrológico de la demarcación, pues es imprescindible que la Administración hidráulica certifique la compatibilidad del uso a la luz de la ordenación global de los aprovechamientos y necesidades ambientales de la cuenca (art. 109.3 de la Ley de Aguas).

Mediante este sistema de «doble título administrativo» se preserva en todo momento el control por parte del organismo de cuenca tanto del proceso de producción y suministro del agua regenerada, como de su destino o uso, con independencia de quién sea el usuario final. Tales facultades se comparten, en lo que corresponda, con las autoridades sanitarias, que deberán emitir un informe preceptivo y vinculante, como hasta ahora, en los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones de aguas regeneradas.

2.5 LAS AUTORIZACIONES PARA LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS REGENERADAS

Las autorizaciones para la producción y suministro de agua regenerada serán otorgadas por el organismo de cuenca previo

informe preceptivo y vinculante de las autoridades sanitarias. En el caso de que el solicitante no sea el titular de la autorización de vertido, se notificará a este, que tendrá preferencia para el otorgamiento de la autorización de producción o suministro de aguas regeneradas.

Como hemos adelantado, las autorizaciones deben incluir un condicionado basado en el Plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. De acuerdo con la regulación que introduce el real decreto ley, al plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas le corresponde:

- Definir el *sistema de reutilización*, que ha de entenderse, según las previsiones del Reglamento (UE) 2020/741, como la infraestructura y los demás elementos técnicos necesarios para producir, suministrar y utilizar aguas regeneradas; comprende todos los elementos desde el punto de entrada de la estación depuradora de aguas residuales hasta el punto en que las aguas regeneradas se utilizan, cualquiera que sea su uso, con inclusión, en su caso, de la infraestructura de distribución y almacenamiento.
- Identificar los riesgos asociados a las funciones relacionadas con la producción, suministro y uso de las aguas regeneradas, los elementos clave para la gestión de tales riesgos y las medidas y actuaciones necesarias para mantenerlo en niveles aceptables para el medio ambiente, la salud humana y la sanidad animal.
- Identificar a las partes responsables y delimitar la responsabilidad que incumbe a cada una de ellas y al usuario final en el sistema de reutilización de aguas, en relación con el cumplimiento del plan.

La elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas es una responsabilidad compartida entre los distintos intervinientes en el sistema de reutilización, incluido el usuario final. Sin embargo, su presentación sólo se exige en el procedimiento de autorización de producción y suministro de aguas regeneradas. Por consiguiente, la iniciativa de su redacción recae sobre el operador más que sobre el usuario.

Las autorizaciones y, por consiguiente, el plan de gestión de riesgo, deben revisarse periódicamente. Sin embargo, no se indica el plazo para ello. Conforme al Reglamento (UE) 2020/741, el mencionado plan debe revisarse, en todo caso, cuando haya habido un cambio sustancial de capacidad, una modernización del equipo, cuando se hayan incorporado nuevos equipos o procesos o se hayan

producido cambios en las condiciones climáticas o de otro tipo que afecten de manera significativa al estado ecológico de las masas de aguas superficiales.

2.6 EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

Como hemos adelantado, el uso de las aguas regeneradas requiere concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente, de acuerdo con el régimen general establecido en la Ley de Aguas ley para el uso privativo del dominio público hidráulico.

Se sigue, por consiguiente, el trámite de competencia de proyectos, debiéndose notificar al primer usuario y al titular de la autorización de vertido. El organismo de cuenca resolverá motivadamente las solicitudes presentadas, previo informe preceptivo y vinculante de las autoridades sanitarias.

Con el fin de proceder a regularizar los aprovechamientos de aguas regeneradas ya existentes, se prescinde del trámite de competencia de proyectos cuando el interesado en el uso de las aguas regeneradas sea el primer usuario y el uso al que se vaya a destinar esté reconocido en el marco de su concesión original³.

También se pretende dar continuidad a los aprovechamientos de aguas residuales gestionados por entes de titularidad local, por lo que se les exime igualmente de la necesidad de una nueva concesión cuando el concesionario para la primera utilización de las aguas sea una asociación de municipios o una entidad pública que los represente y la solicitud de modificación de la concesión⁴ la formule, a través de dicha entidad titular de la concesión, al menos uno de los municipios asociados o representados.

³ En tal caso, bastará con que el interesado solicite al organismo de cuenca la modificación de la concesión existente para incluir el uso de las aguas regeneradas solicitadas; el organismo procederá a modificar la concesión original para reflejar este aspecto siempre y cuando sea compatible con el plan hidrológico y con los derechos de aprovechamiento de terceros. El solicitante queda, en todo caso, sujeto al nuevo régimen de autorización para la producción y suministro del agua regenerada y, por tanto, obligado a participar en la elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas y a someterse al correspondiente control tanto de la concesión como de la autorización y de dicho plan.

⁴ La redacción del párrafo segundo del artículo 109 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas utiliza la expresión «solicitud de la concesión», pero de su contexto debe entenderse que se está refiriendo a la modificación de la concesión inicial, en términos equivalentes a lo que se indica en el párrafo primero.

2.7 MEDIDAS PARA EL FOMENTO ECONÓMICO DE LA REUTILIZACIÓN

La regulación hasta ahora vigente en materia de costes imponía al titular de la concesión o autorización para el uso de las aguas residuales la obligación de sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes en cada momento y al titular de la autorización de vertido el pago del correspondiente canon de control de vertidos.

Ello suponía que, al coste de la depuración de las aguas residuales que debía soportar el titular de la autorización de vertido, había que sumar el coste adicional derivado del tratamiento más exigente necesario para adecuar la calidad de las aguas tratadas al uso final de las aguas regeneradas, así como los costes de almacenamiento y transporte hasta el punto de uso, que debería soportar el usuario final.

Este esquema se modifica sustancialmente al incorporarse una serie de previsiones que persiguen hacer asequible económicamente el uso de las aguas regeneradas a los usuarios en general y, en particular, a los usuarios de riego, sobre la base de trasladar tales costes a los organismos de cuenca o a las Administraciones Públicas.

Así, se prevé que las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas al concesionario de aguas regeneradas (que podrán alcanzar la totalidad de los costes adicionales asociados a la reutilización de las aguas) cuando la sustitución total o parcial de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea por aguas regeneradas contribuya a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua, o a la optimización de la gestión de los recursos hídrico. Serán los organismos de cuenca, en el marco de la planificación hidrológica, quienes determinarán las situaciones en las que concurren estas circunstancias.

En todo caso, el volumen de agua que se reutilice estará exento del canon de control de vertidos, de tal forma que en el cálculo del importe de este canon se descontará «el volumen de agua que haya sido efectivamente reutilizado durante el periodo impositivo» (art. 113 TRLA).

3. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO POR EL REAL DECRETO 665/2023

El Real Decreto 665/2023, de 18 de julio (en lo sucesivo, el real decreto), lleva a cabo una amplísima reforma del Reglamento del

Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en lo sucesivo RDPH o el Reglamento) e introduce también algunos cambios en otras dos normas reglamentarias en materia de aguas: el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Esta importante reforma de la regulación hidráulica responde, fundadamente, a la obligada incorporación de algunas de las reformas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En particular, el «componente 5» del PRTR, titulado «Preservación del litoral y recursos hídricos», prevé actuaciones en los ámbitos de la planificación, de la regulación normativa y de las inversiones con el objetivo de facilitar la consecución de los objetivos ambientales señalados por la Directiva Marco de Agua antes de 2027⁵. Además, mediante este real decreto se desarrollan las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas por la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 4/2003, de 27 de diciembre, con la misma finalidad de alcanzar los hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las modificaciones introducidas por el real decreto afectan, como hemos avanzado, a aspectos muy diversos de la regulación hidrológica. Contiene, así, medidas dirigidas a:

- la simplificación administrativa;
- la digitalización de los usos del agua y la incorporación al Catastro de las concesiones de riego;
- la protección frente a inundaciones;
- el canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico;
- la protección y la gestión de las aguas subterráneas;
- la conservación y restauración fluvial y la preservación de humedales.

Pasamos a exponer, de forma concisa, estos dos últimos aspectos por ser aquéllos que guardan una relación más directa con la protección ambiental del dominio hidráulico⁶.

⁵ Véase un resumen y el texto del componente 5 del PRTR en <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-5-preservacion-del-litoral-y-recursos-hidricos>.

⁶ Para un análisis más completo de las novedades introducidas por el real decreto véase B. LOZANO CUTANDA, C. VÁZQUEZ COBOS y E. ORTEU BERROCAL, El Real Decreto 665/2023 acomete una reforma amplísima del Reglamento del dominio público hidráulico, en la web de Gómez-Acebo & Pombo, septiembre de 2023, disponible en: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2023/09/Reglamento_dominio_publico_hidraulico.pdf

3.1 MODIFICACIONES DIRIGIDAS A LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN Y LA GESTIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

3.1.1 **Marco regulador de la declaración y gestión de las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico**

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley de Aguas, cuando la Junta de Gobierno de un organismo de cuenca declara que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico, constituirá una comunidad de usuarios si no la hubiere y, en el plazo máximo de un año, aprobará un programa de actuación que ordenará el régimen de extracciones con medidas que incluyen, entre otras, la sustitución de las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias de tal forma que, en su caso, los títulos individuales se transformen en uno colectivo ajustado al programa de actuación y la determinación de perímetros de protección de las masas de agua en los que se exigirá autorización para obras de infraestructura, extracción de áridos u otra actividad o instalación que pueda afectarla.

El real decreto modifica algunos aspectos del desarrollo reglamentario de este régimen de declaración de una masa de agua subterránea en riesgo de no alcanzar buen estado cuantitativo o químico (Artículos 171, nuevo art. 171 bis, 172 y 173 RDPH). Cabe destacar, en este sentido, las siguientes novedades:

a) Establece que el programa de actuación para estas masas de agua en riesgo será de obligado cumplimiento para todos los aprovechamientos existentes, incluyendo dos que hasta ahora estaban excluidos de este régimen: los aprovechamientos por disposición legal de hasta siete mil metros cúbicos anuales (art. 54.2 de la Ley de Aguas) y los titulares de derechos de aprovechamientos de aguas privadas procedentes de pozos o galerías inscritos en el Registro de Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, que mantienen temporalmente sus derechos según lo establecido en su disposición transitoria tercera.

b) Regula la composición y funciones de las comunidades de aguas que han de constituirse obligatoriamente cuando sus usuarios sean titulares de derechos al uso privativo del agua inscritos en el Registro de Aguas y en el Catálogo de Aguas privadas del Organismo de Cuenca (nuevo art. 228 bis).

3.1.2 Construcción y sellado de captaciones de aguas subterráneas

El real decreto añade un precepto en el Reglamento –artículo 170 *bis*– para regular la construcción de captaciones de aguas subterráneas. En él se establece que «la construcción y explotación de las captaciones de aguas subterráneas deberá realizarse de forma que preserve la integridad del acuífero impidiendo la entrada de contaminantes y evitando la interconexión de acuíferos» según los nuevos criterios introducidos en el anexo III, parte A del Reglamento.

En estos criterios se regula la documentación exigible para la construcción de pozos y sondeos y se establecen criterios muy detallados y exigentes para su construcción. A título de ejemplo, respecto de la ubicación, se estipula que «la tubería de cabeza del pozo debe sobresalir como mínimo 50 cm sobre la solera, garantizando, en todo caso, su visibilidad e identificación en el terreno. Con carácter general, no se ubicarán captaciones en zonas inundables; y en ese caso, se impone una sobreelevación de la boca de la captación de al menos 0,50 m por encima del máximo nivel que puedan alcanzar las aguas» y, a continuación, se regulan las distancias mínimas de la captación respecto de los diferentes elementos, tales como edificios y viviendas o lagos y corrientes de aguas. Se regula también la perforación y entubado, la colocación de filtros, la cementación, la protección sanitaria, la desinfección y los ensayos de bombeo.

En cuanto al sellado, el RDPH establece que en los expedientes de extinción, revisión o modificación de derechos de aguas subterráneas que conlleven el cese de la actividad extractiva, deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el sellado por parte del titular de los pozos, sondeos u obras asimilables, con material inerte, de tal forma que no quede alterado el flujo subterráneo en su entorno.

Ahora, el real decreto somete estas obras de sellado de los pozos a los criterios introducidos en el anexo III, parte B que, al igual que en el caso anterior, regula de forma detallada la forma de llevar a cabo el sondeo y el sellado superficial de la perforación y enuncia la documentación de final de obra que deberá entregarse a la Administración al concluir los trabajos.

3.1.3 Contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación del suelo

De acuerdo con el artículo 5 del Real Decreto 9/2005, por el que se establece la relación de las actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, cuando, según lo establecido en sus preceptos, se deriven evidencias o indicios de contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación de un suelo, tal circunstancia será notificada a la administración hidráulica competente en un plazo no superior a un mes

Ahora, el real decreto añade un nuevo apartado a este precepto con el fin de mantener una comunicación constante entre las administraciones competentes en materia de contaminación del suelo y de aguas. Se establece así que los organismos de cuenca y los órganos las competentes en materia de contaminación del suelo de la comunidad autónoma correspondiente crearán grupos de trabajo constituidos por representantes de las Administraciones con competencias en materia de suelos contaminados y aguas y, en su caso, en el control integrado de la contaminación, que se reunirán siempre que sea necesario, y con una frecuencia mínima semestral.

3.1.4 La protección de las aguas subterráneas respecto de la contaminación puntual

El real decreto introduce una nueva regulación de «la protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación puntual» (nueva sección 1.^a del capítulo III del título III RDPH, arts. 272 a 273 *bis*). Se considera «contaminación puntual» de las aguas subterráneas toda alteración negativa de la calidad de las aguas que tenga «un foco o focos de origen antrópico concretos e identificables» y que sea «susceptible de generar riesgos potenciales para las personas, los bienes, los ecosistemas o el medio ambiente en general.» (art. 1 *bis* n del RDPH).

Como explica en su exposición de motivos, la contaminación de las aguas subterráneas por fuentes puntuales (derrames, filtraciones, lixiviados, malas prácticas) se produce con relativa frecuencia, pero hasta ahora no existía en la normativa española una regulación uniforme que permitiera valorar los daños causados al dominio público hidráulico y determinar las medidas de remediación por su causante, lo que obligaba a los técnicos de la Administración hidráulica o de la Fiscalía a recurrir a guías o recomendaciones de otros países u organismos internacionales.

Con los nuevos preceptos introducidos por el real decreto se subsana este vacío normativo, de tal forma que se introduce una metodología normalizada basada en la evaluación de riesgos y se regula el procedimiento administrativo conducente a la declaración de la contaminación puntual de las aguas subterráneas y a la restauración de los acuíferos contaminados. Se fijan, además, nuevos criterios para evaluar el deterioro causado, determinar las medidas de remediación y valorar los daños para incorporar el impacto real en el dominio público hidráulico causado, entre otros eventos dañosos, por los lixiviados de purines.

Como ha puesto de relieve Jordi ARTEGA, el rasgo más destacable de esta regulación es el hecho de que se equipara, en diversos aspectos, al régimen establecido para las actividades potencialmente contaminantes del suelo, siendo «especialmente relevante la utilización del *Análisis Cuantitativo de Riesgos (ACR) como instrumento fundamental para determinar cuándo unas aguas subterráneas deben declararse contaminadas* (de forma parecida a como se viene usando esta figura en el caso de suelos contaminados), así como la introducción de un Anexo X en el Reglamento con una *relación de Valores genéricos de referencia* de calidad de las aguas subterráneas para cada sustancia contaminante (distinguiendo entre VGNR: Valor genérico de no riesgo; y VGI: Valor genérico de intervención)⁷»

La administración hidráulica dictará una resolución de declaración de contaminación puntual de aguas subterráneas cuando el Análisis cuantitativo de riesgos establezca la existencia de riesgos inaceptables o cuando se supere el Valor genérico de intervención en el exterior del emplazamiento. La resolución por la que se declare la contaminación puntual establecerá, entre otros extremos, los objetivos de descontaminación (según el anexo X, parte C), la obligación del responsable de la contaminación -el causante de la misma- de presentar el Proyecto de Descontaminación (según el anexo X, parte D) elaborado por una entidad colaboradora de la administración hidráulica en un plazo máximo de cinco meses, salvo que la administración hidráulica apruebe un plazo superior, y las fechas de inicio y fin de las actuaciones de descontaminación (que no podrá superar los cinco años, salvo que la administración hidráulica apruebe un plazo superior).

⁷ Véase «Contaminación de aguas subterráneas: incremento de la seguridad jurídica con la nueva regulación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico», en la web de Abogados Menéndez & Asociados, 16 de enero de 2024, disponible en: <https://menendez-abogados.com/2024/01/16/contaminacion-de-aguas-subterraneas/>

Además, cuando la Administración hidráulica compruebe la existencia de contaminación puntual de las aguas subterráneas, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

a) Requerir al responsable de la contaminación que presente un estudio de «caracterización y diagnóstico ambiental», conforme a los criterios del anexo X, parte A, con el fin de evaluar la afección a la calidad de las aguas subterráneas y establecer su alcance, tipo, extensión, dinámica y problemática,

b) Valorar los daños, de acuerdo con la fórmula contenida en el artículo 326 *ter* en relación con el Anexo V (que se modifican por el real decreto) y, en su caso, el inicio del procedimiento sancionador.

Sin perjuicio del procedimiento sancionador, y al igual que en caso de los suelos contaminados, se prevé que el responsable de la contaminación pueda solicitar la descontaminación voluntaria de las aguas y del emplazamiento, si antes del requerimiento citado, hubiera realizado los estudios de caracterización de la contaminación y el análisis cuantitativo de riesgos. Para ello, deberá presentar un proyecto de descontaminación para su aprobación por la administración hidráulica, lo que le eximirá provisionalmente de la Declaración de Contaminación Puntual de Aguas Subterráneas.

3.1.5 Prohibición general de los vertidos directos a las aguas subterráneas y regulación más estricta de los vertidos indirectos

El real decreto prohíbe, con carácter general, el vertido directo de aguas residuales a las aguas subterráneas, con independencia de las sustancias que contengan. Únicamente se podrá autorizar «el vertido directo de pequeñas cantidades de sustancias con fines científicos para la caracterización, protección o restauración de las masas de agua.»

Para los vertidos indirectos, en el procedimiento para la autorización de vertido se establece que el organismo de cuenca podrá exigir un estudio hidrogeológico cuando considere que es susceptible de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, según lo previsto en el artículo 102 de la Ley de Aguas (art. 257 y 246 *bis*.3 RDPH).

3.1.6 Medidas para prevenir el deterioro de las aguas provocado por la actividad agrícola

Se incorporan distintas medidas encaminadas a evitar el deterioro de las aguas como consecuencia de la actividad agrícola, tales como la mejora del control de estiércoles (nuevo art. 260 *bis* relativo al «control de la contaminación por almacenamiento y aplicación de estiércoles para abonado»), o el refuerzo de la vigilancia de los retornos de regadío mediante una nueva regulación (nuevo art. 253 *ter*), que contiene dos aspectos destacables:

a) Los retornos de agua procedentes del regadío no se califican como vertido de agua residual, lo que los exceptúa de la normativa restrictiva aplicable a este agua, en particular, de las normas de reutilización. A cambio, se prevé que «la protección de las aguas frente a la contaminación por la actividad agraria será[n] objeto de regulación específica, sin perjuicio de aplicar el régimen sancionador de la Ley de Aguas cuando dicha actividad sea causante de contaminación en las aguas continentales».

b) El organismo de cuenca podrá establecer, a la vista de la incidencia de los retornos de regadío en la consecución de los objetivos ambientales de las masas de agua, requisitos complementarios a los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y retornados al dominio público hidráulico, que se integrarán, en su caso, en un plan de vigilancia específico para cada aprovechamiento. Este plan tendrá por objeto el control de los caudales de agua retornados y su calidad a partir de la realización de aforos directos o de la toma de muestras y deberá ser elaborado por los titulares del derecho al uso privativo del agua para riego cuando así lo prevea el organismo de cuenca, de acuerdo con las indicaciones concretas que éste les notifique. Anualmente, finalizada la campaña de riego, el titular enviará el resultado del plan de vigilancia al organismo de cuenca.

3.1.7 Normas sobre los perímetros de protección de captaciones de agua destinadas al consumo humano

En los perímetros de protección de las captaciones de agua de consumo humano se reitera la prohibición, contenida en el artículo 97 de la Ley de Aguas, de que dentro de ellos se ejerzan actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, con excepción de las cubiertas por una autorización de vertido.

A ello se añade la previsión de que los planes hidrológicos podrán imponer limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones de aguas, autorizaciones de vertido u otras autorizaciones o concesiones de su competencia con objeto de reforzar la protección de las aguas superficiales y subterráneas en estos perímetros. Se establece, asimismo, que los planes urbanísticos deberán contener las previsiones adecuadas para garantizar la no afección de la calidad del agua en estas captaciones, lo que será evaluado por el organismo de cuenca a la hora de emitir el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas.

3.1.8 La nueva regulación de la recarga artificial de acuíferos

Se establece un nuevo marco normativo para la recarga artificial de acuíferos (art. 273 *quater* del Reglamento), en el que, tras disponer que no se considerarán vertidos las acciones de recarga artificial de aguas subterráneas, se regula el procedimiento para su tramitación, el contenido de los trabajos y proyectos que desarrollar y las principales limitaciones que deberán incluirse en las autorizaciones de recarga que otorguen los organismos de cuenca.

3.1.9 La regulación de los desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia

Por último, como aspecto especialmente novedoso y relevante del real decreto en materia de control de la contaminación, destaca la nueva regulación de la gestión de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento en episodios de lluvia (VDSS). Como señala la exposición de motivos del real decreto ley, el impacto producido por estos vertidos asociados a los episodios de lluvia es una preocupación no sólo nacional, sino también europea, por lo que en esta revisión normativa se ha tenido en cuenta la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas presentada por la Comisión Europea el 20 de octubre del 2022, de forma que se incorporan la práctica totalidad de los requisitos propuestos por la Comisión para la gestión integral de los sistemas de saneamiento.

La nueva regulación pretende fomentar la digitalización de la gestión de los episodios de lluvia en las ciudades y priorizar las medidas preventivas frente a las correctivas actuando en origen. Su implantación, como también señala la exposición de motivos,

pretende hacerse con «la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta, además, el marco propicio existente en estos momentos con la financiación del PRTR [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] y del PERTE [Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica] de Digitalización del Ciclo del Agua»⁸.

Cabe destacar la previsión de que «el deterioro temporal del estado de las masas de agua consecuencia de los vertidos por desbordamientos de los sistemas de saneamiento en episodios de lluvia, no constituirá infracción de las disposiciones de este reglamento si se debe a causas naturales de fuerza mayor o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes, que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente. En tales casos el titular de la autorización informará inmediatamente al organismo de cuenca, especificando las causas, potenciales daños y medidas adoptadas para minimizar los efectos» (art. 250 *quater*.6 del RDPH).

3.2 CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN FLUVIAL Y PRESERVACIÓN DE HUMEDALES

El real decreto introduce nuevas previsiones en la regulación de las obras y actuaciones en los cauces. Cabe señalar así, en primer lugar, que en el artículo 126 bis, que regula las condiciones para garantizar la continuidad fluvial, se añade la previsión de que el organismo de cuenca podrá proceder a la ejecución subsidiaria de las actuaciones de mejora de la continuidad fluvial en infraestructuras existentes precedida de la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente en el que se dé la posibilidad al particular, además de presentar alegaciones, de llevar a cabo por sí mismo las actuaciones necesarias para la mejora de la continuidad fluvial.

⁸ Esta nueva regulación de la gestión de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento en episodios de lluvia se aborda en los artículos 259 *ter*, 250 *quater* y 259 *quinquies* del Reglamento del dominio público hidráulico (en la sección titulada «Vertidos por desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia y planes integrales de gestión de los sistemas de saneamiento») y en el nuevo anexo XI «Norma técnica básica para el control de los vertidos por desbordamientos de los sistemas unitarios», que establece los criterios técnicos básicos para la tramitación de las autorizaciones de los vertidos por desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia y para la elaboración del Plan Integral de Gestión del Sistema de Saneamiento en Episodios de Lluvias. Además, se modifica la Orden AAA/2056/2014, por la que se aprueban los modelos oficiales de solicitud de autorización y declaración de vertido para adecuarlas a la nueva regulación en materia de control de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento introducida en el reglamento.

En segundo lugar, el artículo 126 bis, que regula las condiciones para garantizar la continuidad fluvial, dispone que «los organismos de cuenca podrán, en su caso, exigir a los titulares de infraestructuras en las que se prevea la construcción de obras de drenaje transversal que su diseño se realice de forma que no se ocupe la zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público».

Cabe reseñar asimismo que en el artículo 126 ter, que regula los «criterios de diseño y conservación para obras de protección, modificaciones en los cauces y obras de paso», se establece la posibilidad de que las Administraciones elaboren planes plurianuales de conservación de infraestructuras de cruce con los cauces, en cuyo caso no será necesario tramitar autorizaciones o declaraciones responsables para el desarrollo de las actuaciones, debiendo únicamente comunicar al organismo de cuenca las actuaciones previstas para el año en curso y las ejecutadas en el año anterior.

Se crea y regula el inventario de cauces públicos (nuevo art. 240 bis), que se elaborará a partir de la información cartográfica existente en la cartografía catastral, así como de la información recogida en el campo por el personal de los organismos de cuenca. En este inventario se incluirán los cauces públicos, con su zona de servidumbre y de policía, así como los lagos, lagunas y embalses superficiales de dominio público hidráulico y aquellos que están asociados a los cauces públicos o que tengan una relación directa con las aguas subterráneas.

Se actualiza, por último, la regulación de la gestión de los humedales contenida en el capítulo V del título III del Reglamento del dominio público hidráulico para coordinarla con el Inventario Español de Zonas Húmedas y con el resto de la normativa sobre protección de la biodiversidad o para suprimir previsiones obsoletas, como la posibilidad de desecar zonas húmedas por considerarlas insalubres, que seguía previendo el artículo 283, ahora suprimido, del reglamento.

4. LA LEY 7/2023 DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES

La protección de los animales domésticos fue tradicionalmente una materia relegada a las ordenanzas municipales ante la falta de legislación autonómica o estatal en la materia. Sin embargo, en los últimos veinte años la situación ha cambiado por completo y, como

suele ocurrir en este país, hemos pasado de un déficit de regulación a una «hiperregulación».

En efecto, actualmente todas las comunidades autónomas cuentan ya con una ley de protección de los animales domésticos, a la que se suma ahora la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Según la exposición de motivos de la ley, es precisamente la existencia de un «conjunto heterogéneo de normas» en la materia lo que justifica la aprobación de una ley que dote al sistema de coherencia y fije «un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio».

La ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1. 13.^a, 16.^a y 23.^a), salvo algunos preceptos que enuncia su disposición final sexta y que, o bien se dictan al amparo de otras competencias estatales, o bien se trata de preceptos -fundamentalmente organizativos y de planificación- que carecen de carácter básico y son de aplicación únicamente en el ámbito estatal.

El proceso de elaboración de la ley fue conflictivo por la presión de los cazadores para que los perros de caza fueran excluidos de su ámbito de aplicación, como finalmente se hizo (al considerarlos dentro de la categoría de «animales utilizados en actividades específicas»); de lo contrario, la aplicación de sus preceptos hubiera impedido el desarrollo de esta modalidad de actividad cinegética.

Como antecedente de esta norma ha de citarse la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, que modificó el Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil con el objetivo de reconocer a los animales como «seres vivos dotados de sensibilidad» y llevó a cabo diversas reformas en estas leyes, de las que dimos cuenta en el Observatorio de Políticas Ambientales de 2021⁹.

Ahora, la ley 7/2023 tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de protección de «los animales de compañía y silvestres en cautividad». Para que un animal silvestre se considere de compañía deberá estar incluido en un «listado positivo de los animales que pueden ser objeto de tenencia como animales de compañía» que se aprobará reglamentariamente y con el que, según reconoce la exposición de motivos de la ley, pretenden establecerse límites a la tenencia de animales adicionales a los establecidos en

⁹ B. LOZANO CUTANDA, «Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia», disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANUO-2021-10033200360

la Convención CITES para su comercio. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley determinados animales, como, entre otros, los utilizados en los espectáculos taurinos, los empleados en experimentación y otros fines científicos y los utilizados en actividades específicas (deportivas, cetrería, perros pastores y de guarda de ganado), así como los perros de caza.

Exponemos a continuación, brevemente, las principales novedades que introduce la ley.

1. Crea el Consejo Estatal de Protección Animal, como órgano colegiado de carácter interministerial e interterritorial con funciones consultivas y de cooperación en la materia y el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales como órgano consultivo y de asesoramiento dependiente del Consejo.

2. Establece el Sistema Central de Registros para la Protección Animal, de ámbito nacional, que consta, a su vez, de cinco registros:

a) Registro de entidades de protección animal (que la ley clasifica en cinco categorías -RAC, RAD, RAS, GCOF y DEF-, según cuál sea su función);

b) Registro de Profesionales de Comportamiento Animal;

c) Registro de animales de compañía que dispongan de un sistema de identificación obligatoria, incluyendo la identidad de sus propietarios o responsables;

d) Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía; y

e) Registro de Criadores de Animales de Compañía. La inscripción en estos registros se realizará de oficio a partir de las declaraciones responsables presentadas por los interesados.

3. Enuncia un listado amplísimo de obligaciones y prohibiciones con respecto de los animales de compañía y silvestres en cautividad y otro específico de obligaciones y prohibiciones para los animales de compañía (Capítulo II del Título II). Entre ellas, llaman la atención o han causado polémica las siguientes:

- La necesidad de realizar un curso de formación para la tenencia de cada especie de animal de compañía, que será gratuito y cuyo contenido se determinará reglamentariamente. Por mucho que se aligere esta obligación, causa verdadera sorpresa que pueden destinarse recursos públicos a formar a los dueños de mascotas y no, en cambio, a los futuros padres.

- La exigencia de que todos los perros -no solo los potencialmente peligrosos- deban estar cubiertos por un seguro obli-

gatorio de responsabilidad civil por daños a terceros, que será desarrollado reglamentariamente (algunas pólizas del hogar ya incluyen esta cobertura). La ley recuerda que el dueño de un animal es responsable de los daños que cause con un precepto innecesario por estar ya previsto en el art. 1905 del Código Civil.

- La introducción de prohibiciones excesivamente reglamentistas, como la de «dejar sin supervisión a cualquier animal de compañía durante más de tres días consecutivos; en el caso de la especie canina, este plazo no podrá ser superior a veinticuatro horas consecutivas», o la de «mantener de forma habitual a perros y gatos en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, patios y similares o vehículos».

Esta hiperregulación no tendría mayor importancia si no fuera porque la infracción de algunas de estas prohibiciones se considera como infracción grave y vulnera, por su imprecisión, el principio de tipicidad de las infracciones y sanciones. Así ocurre con la previsión como infracción grave sancionable con multa de diez mil a cincuenta mil euros, del incumplimiento de la prohibición de «mantener de forma permanente perros o gatos en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, *patios* y *similares* (?) o vehículos» o del «uso de métodos agresivos o violentos en la educación del animal» sin exigir ningún resultado lesivo.

4. Favorece el acceso con animales de compañía a medios de transporte, establecimientos y espacios públicos. Por lo que respecta a los transportes públicos y privados, deberán facilitar «la entrada de animales de compañía que no constituyan un riesgo para las personas, otros animales y las cosas, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre salud pública, en las ordenanzas municipales o normativa específica». Como excepción, los taxistas y conductores de VTC decidirán de manera discrecional si admiten o no animales de compañía. En cuanto a los establecimientos públicos y privados, hoteles, restaurantes y bares, podrán facilitar la entrada de animales de compañía y, en caso de no permitirlos, deberán tener un distintivo que lo indique en el exterior.

5. Protege las «colonias felinas.» Se trata del aspecto, sin duda, más criticable de una ley que dice dictarse al amparo de la competencia estatal para establecer la legislación sobre protección del medio ambiente.

La ley dedica un Capítulo entero, nada menos que cinco preceptos (arts. 38 a 42), a regular las «colonias felinas», que define como «un grupo de gatos de la especie *Felis catus*, que viven en

estado de libertad o semilibertad, que no pueden ser abordados o mantenidos con facilidad por los seres humanos debido a su bajo o nulo grado de socialización, pero que desarrollan su vida en torno a estos para su subsistencia.» El propio objetivo de esta regulación es un contrasentido, al afirmar que con ella se trata del «control poblacional de todos los gatos comunitarios, con el fin de reducir progresivamente su población manteniendo su protección como animales de compañía».

Pero los gatos asilvestrados no son animales de compañía, y así lo reconoce la propia ley cuando los define por su «bajo o nulo grado de socialización». Estos gatos callejeros o asilvestrados representan una seria amenaza para la biodiversidad y para la salud. Según una noticia publicada por el CSIC con motivo de la aprobación de la ley, los gatos asilvestrados «constituyen una de las principales amenazas a la biodiversidad especialmente en ambientes insulares. Tanto es así, que la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) la incluye entre 100 de las peores especies invasoras del mundo y el gobierno de Canarias la trata como invasora en su lista del Banco de Datos de Biodiversidad». A nivel mundial, los gatos se relacionan con la extinción de sesenta y tres especies de vertebrados y «en los ecosistemas insulares han estado involucrados en el 14% de todas las extinciones de aves, mamíferos y reptiles y en el declive del 8% de los mismos catalogados en peligro crítico»¹⁰. Pero no solo son los centros de investigación: una asociación ecologista tan poco sospechosa de ir contra los animales como WWF califica la actividad predatoria de los gatos asilvestrados como una de las «mayores amenazas para los mamíferos terrestres en Australia»¹¹.

Las medidas de gestión de los gatos asilvestrados, que la ley denomina «comunitarios» son, por ello, contrarias a la protección de la biodiversidad y al puro sentido común. Se encomienda así a los Ayuntamientos la elaboración de Programas de Gestión de las Colonias Felinas y se les impone el deber de capturarlos, esterilizarlos, desparasitarlos, vacunarlos, identificarlos mediante microchip y devolverlos a sus colonias felinas.

No parece, desde luego, que la voluntad de esta ley sea reducir su población cuando, entre los aspectos que deben prever los protocolos para la gestión de estas colonias, se incluye la «instalación de

¹⁰ «Gatos asilvestrados, una amenaza para la conservación de la fauna canaria», artículo elaborado por un grupo de investigadores de Canarias, 6 de julio de 2023, *Actualidad CSIC*, disponible en: <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/gatos-asilvestrados-una-amenaza-para-la-conservacion-de-la-fauna-canaria>

¹¹ «Introduced predators», disponible en <https://www.wwf.org.au/what-we-do/species/introduced-predators>.

refugios, tolvas o cualquier otro elemento necesario para garantizar la calidad de vida de los gatos en las colonias». El colmo es la previsión de que las ordenanzas municipales fomenten la «colaboración ciudadana en el cuidado de los gatos comunitarios» mediante la regulación de «derechos y obligaciones de los cuidadores de las colonias felinas».

Estas y otras previsiones de este capítulo reflejan un «amor a los animales» puramente etnocéntrico, que no atiende a los requerimientos de la protección de la biodiversidad en su conjunto. Puede considerarse incluso, como denuncian los investigadores del CSIC en la noticia citada, que estos preceptos contradicen las principales normas de la Unión sobre conservación de la Biodiversidad (Directivas Aves y Hábitats), que obligan a los Estados miembros a conservar y restituir a un estado favorable de conservación a las especies amenazadas, controlando sus amenazas, por lo que postulan que, al menos en lo que se refiere a los gatos asilvestrados del archipiélago canario, «la ley sea modificada lo antes posible».

6. Establece la identificación obligatoria de los animales de compañía mediante un sistema que se desarrollará reglamentariamente y que variará para cada especie; en el caso de perros, gatos y hurones esta identificación se hará mediante microchips y las aves serán identificadas mediante anillado desde su nacimiento.

7. Prohíbe la venta directa de cualquier tipo de animal de compañía a través de internet y la venta de perros, gatos y hurones en tiendas de animales a partir del 29 de septiembre de 2024 (art. 55, 57 y disposición transitoria cuarta). Se permite la cesión gratuita de animales de compañía, siempre que vaya acompañada de un «contrato de cesión en el que se declare esta condición», y en el caso de perros, gatos y hurones no se permite si tienen menos de ocho semanas de edad.

La venta de perros, gatos y hurones únicamente podrá realizarse «directamente por una persona criadora registrada, sin la intervención de intermediarios». Sin embargo, la ley no prohíbe los anuncios de estos animales en internet, siempre que se incluya el número de registro de criador o el núcleo zoológico del establecimiento de venta, así como el número de identificación del animal.

8. Regula y establece mecanismos de control para: el transporte de animales en general y de los animales de compañía en particular (arts. 59 y 60); la importación de animales de compañía procedentes de la Unión Europea o de terceros países (art. 61); el empleo de animales en actividades culturales y festivas, que se prohíbe en algunos casos (es curiosa la prohibición, que parece dirigida a las ferias y romerías andaluzas, del «uso de animales en rome-

rías y eventos feriados cuando se identifique un exceso de temperaturas»), y se regula y somete a declaración responsable o autorización previa en otros.

5. RESEÑA DE OTRAS NORMAS ESTATALES DE CARÁCTER BÁSICO CON INCIDENCIA AMBIENTAL¹²

5.1. Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

5.2. Real Decreto 253/2023, de 4 de abril, por el que se establece la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales

5.3. Orden TED/845/2023, de 18 de julio, por la que se aprueba el catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética.

5.4. Orden TED/834/2023, de 18 de julio, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero.

5.5. Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético

5.6. Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas.

5.7. Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Esta norma ómnibus incluye medidas en materia energética dirigidas a fomentar la movilidad eléctrica, como la elevación de la potencia de las infraestructuras de recarga de 250 kW a 3MW y la

¹² Véase el resumen de estas normas realizado por E. BLASCO HEDO en la sección «Legislación al día» de la revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/>

introducción en el Impuesto de Sociedades de un incentivo fiscal destinado a promover las instalaciones de recarga.

5.8. Real decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en ucrania y oriente próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Esta ley omnibus contiene diversas medidas para ordenar y promover la producción de energía renovable y el autoconsumo energético.