

# Las políticas sectoriales del Estado y su incidencia ambiental

---

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE

## *Sumario*

### Página

I.	INTRODUCCIÓN.....	
II.	DEFENSA: LA COMPATIBILIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MILITARES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL .....	
III.	TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS: EL TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS NUEVOS RECURSOS ENERGÉTICOS .....	
IV.	EDUCACIÓN: LAS CIENCIAS AMBIENTALES EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.....	
V.	ENERGÍA: EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA .....	
VI.	POLÍTICA DE VIVIENDA: EL COMPONENTE AMBIENTAL EN EL PROCESO EDIFICATORIO .....	
VII.	COSTAS: UNA PROTECCIÓN DEMANIAL INALCANZADA E INALCANZABLE .....	

\* \* \*

## I. INTRODUCCIÓN

Reclamamos en este capítulo la efectiva incorporación de la variable ambiental en las políticas sectoriales diseñadas y ejecutadas por el Estado. Una vez adquirida una posición sólida por parte de la normativa ambiental en nuestro Ordenamiento jurídico, habiéndose constituido como grupo normativo extenso, denso y en vías de una definitiva estructuración, el análisis de las diferentes normas en que se expresan las políticas públicas demuestra la progresiva penetración del componente ambiental en los distintos ámbitos materiales de intervención administrativa estatal.

Esta situación de imbricación de normas y disposiciones ambientales en los sectores más dispares es una buena muestra de la pacífica interiorización en nuestro siste-

ma de la aspiración recogida en el art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la medida en que dicho precepto dispone la necesaria integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de los poderes públicos, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

Iniciamos una línea de revisión y valoración de las diferentes políticas públicas estatales, con el ánimo de detectar aquellos factores de sostenibilidad presentes en las reglas que disciplinan la intervención administrativa del Estado. La tarea será abordada de modo paulatino y sin atender a criterio prefijado alguno, ya que se trata de demostrar que en todos los sectores, por ajenos que parezcan a las preocupaciones medioambientales, se verifica un *quantum* de salvaguardia de los valores naturales y una inclinación hacia la sostenibilidad ecológica. Así pues, acometemos en esta primera aproximación el análisis a través de un prisma ambiental de las siguientes políticas públicas estatales: defensa, transporte e infraestructuras, educación superior, energía, vivienda y, finalmente, gestión del litoral.

## II. DEFENSA: LA COMPATIBILIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MILITARES CON LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La introducción en el *Reglamento de grandes maniobras y de ejercicios preparatorios para las mismas* –aprobado por Real Decreto del 18 de febrero de 1891 del entonces Ministerio de la Guerra– de algunas disposiciones para evitar molestias a la población civil, criterios generales para salvaguardar la flora y la fauna y evitar la producción de incendios en las operaciones militares, puede ser considerada como precedente remoto del actual compromiso de los Ejércitos con la protección de la naturaleza. La caracterización constitucional de las Fuerzas Armadas como institución implicada en la defensa de los valores constitucionales, entre los que se cuenta el uso racional de los recursos naturales, así como su papel gestor de vastos terrenos e instalaciones ubicadas en el medio natural, permite advertir en la política española de defensa un sesgo conservacionista, además de varios elementos de signo ambiental nada desdeñables.

Principalmente, ante la aparente incompatibilidad que entraña el desarrollo de las actividades propias de las Fuerzas Armadas con la conservación y mejora del entorno natural, cabe destacar las innumerables externalidades positivas producidas por los territorios dedicados a los ensayos armamentísticos y tácticos. De hecho, la Administración militar es consciente del «efecto refugio» que para la supervivencia de la flora y fauna supone la preservación de terrenos para usos militares, localizados en 33 enclaves que suman un total de casi 150.000 hectáreas a lo largo de todo el territorio nacional. Muchos de estos espacios representativos de los ecosistemas españoles albergan poblaciones de algunas especies amenazadas (camaleón en la base naval de Rota, lagartos gigantes de Gran Canaria en el enclave de la Isleta, águilas reales, alimoches y avutardas en el polígono de tiro de Bardenas Reales, gato montés en el campo de maniobras de San Gregorio –Zaragoza–, y foca monje en las islas Chafarinas), lo que ha derivado, en algunos casos,

en la reconversión de zonas de interés para la defensa en figuras específicas de protección ambiental (por ejemplo, la Isla de Cabrera y su entorno marítimo, expropiada en 1916 como zona militar y reconvertida finalmente en Parque Nacional en 1999, tras su declaración como tal en 1991). Los especímenes de fauna amenazada, las masas vegetales, los fondos marinos, y en definitiva el propio paisaje no transformado de todos estos espacios son activos valiosos, hasta el punto de que el 27% del territorio adscrito al Ministerio de Defensa forma parte de la Red Natura 2000.

Pero la contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la conservación del medio ambiente no se detiene en el respeto a los valores naturales presentes en los espacios consagrados al adiestramiento militar, sino que se extiende a la gestión sostenible de dichos espacios y, en todo caso, a la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en general a las actividades de la defensa en todas sus dimensiones.

En efecto, la asignación a la Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa de competencias específicas sobre preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de infraestructura y medioambiente, en virtud del Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, de estructura orgánica del citado Departamento, y, fundamentalmente, la aprobación de la Directiva del Ministerio de Defensa 107/1997, de 2 de junio, *sobre protección del medio ambiente* y su instrumento de desarrollo (Instrucción 30/1998, de 3 de febrero, del Secretario del Estado de Defensa), han dado lugar a la existencia de normas y directrices específicas encaminadas a conciliar las actividades militares con las exigencias ambientales.

La filosofía inspiradora de estas directrices no es otra que la de los sistemas de gestión medioambiental dispuestos por la norma ISO 14001, cuya implantación en bases, acuartelamientos e incluso buques militares ha permitido la certificación ambiental de hasta 200 instalaciones de la defensa españolas. Así pues, los estándares que rigen el ahorro y eficiencia energéticos, el mantenimiento de los campos de maniobras e incluso el uso de las áreas de instrucción y acampadas no distan demasiado en rigor y complejidad de aquellos que resultan aplicables a cualesquiera otras actividades humanas. Sin perjuicio del cumplimiento individual de las condiciones establecidas en las certificaciones ISO 14001, documentos genéricos tales como el Plan Director de Infraestructura (2003-2017) o el propio Plan General de Medio Ambiente (actualización 2007-2021) del Ministerio de Defensa reflejan claramente los principios de sostenibilidad aplicados en las políticas de defensa, últimamente desglosadas y concretadas en un Plan de Iniciativas Medioambientales (2010-2011) que a su vez contempla un plan de actuación de protección de la fauna y la flora en los terrenos militares.

Por otra parte, el fenómeno de autorregulación no excusa el preceptivo cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las autoridades de la defensa, las cuales, sin perjuicio de algunas excepciones lógicas, aplican la normativa de residuos (autogestión en puntos limpios propios) o de ruido (el Laboratorio de Ingenieros del Ejército ha redactado los mapas de ruido de las bases del Ejército del Aire). Incluso a pesar de que los suelos de titularidad pública en los que se ubiquen instalaciones o se desarrollen actividades militares quedan excluidos del ámbito de aplicación del 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*, el Ministerio de Defensa, tiene previsto aprobar un plan de descontaminación de dichos suelos, previa la caracterización y clasificación de los emplazamientos a recuperar.

Bien es cierto que la vocación ambiental de las políticas españolas de defensa no es un fenómeno aislado, sino que se corresponde con compromisos de carácter internacional suscritos por España. En efecto, la declaración oficial del «Comité sobre los Retos de la Sociedad Moderna» de la OTAN manifiesta la implicación de ésta en la protección ambiental: «Las Fuerzas Armadas de la OTAN tienen una misión medioambiental de vital importancia. Ellas forman parte del mismo ecosistema que la comunidad a la que sirven y por lo tanto deben ser reflejo de la preocupación real de las naciones que las forman por proteger y conservar el medio ambiente natural».

En este contexto, las Fuerzas Armadas españolas contemplan en su desempeño las variables medioambientales, rigiéndose las operaciones comandadas por la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) por lo dispuesto en el documento del Comité Militar MC-469 (Principios y política militar OTAN para la Protección Ambiental, aprobado en 2003) y el documento de estandarización STANAG 7141 (Doctrina Conjunta para la Protección Medioambiental en el curso de operaciones dirigidas por la OTAN). Por su parte, la Armada ajusta desde 1984 sus actividades al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (Convenio MARPOL), evitando los vertidos al mar y a la atmósfera desde los buques de guerra y aplicando una gestión integral de los residuos. En este mismo sentido, la Armada participa en la implantación de un sistema internacional para intercambiar información sobre hallazgos de municiones convencionales y químicas vertidas al mar, en el marco del Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste de 1992 (Convenio OSPAR).

Nada de lo descrito hasta ahora podría haberse desarrollado sin la estrecha colaboración de las autoridades ambientales –primero estatales, después autonómicas– con las de defensa. La cooperación entre los Ministerios de Defensa y de Medio Ambiente en materia de conservación de la naturaleza data de un primigenio Real Decreto 2265/1982, de 27 de agosto, que articuló la colaboración entre los Ministerios de Defensa y de Agricultura, Pesca y Alimentación –entonces competente en materia de protección del medio ambiente–. Al amparo de dicho instrumento han tenido lugar actuaciones tales como repoblaciones, tratamientos fitosanitarios, construcción y mejora de caminos, trabajos forestales de poda, desbroce y aclareo en los campos de maniobras, y restauraciones ambientales y plantaciones ornamentales en establecimientos militares.

Asimismo, desde el inicio de la colaboración, se predispuso al ICONA para el asesoramiento al Ministerio de Defensa en la selección de terrenos necesarios para las actividades militares, a través de una comisión paritaria. Tras la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1996, la garantía de la variable ambiental en las políticas de defen-

sa siguió exigiendo la coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente, de modo que por Orden del Ministerio de la Presidencia de 21 de enero de 2000 se añadieron la calidad y evaluación ambiental y la formación del personal a los objetos de colaboración anteriormente pactados en materia de política forestal y lucha contra incendios forestales (esta última regulada en la Directiva 14/2005 del JEMAD).

Hoy en día, el régimen de colaboración entre ambos departamentos sigue amparado en sendos convenios específicos suscritos en 2001 (calidad y evaluación ambiental en las instalaciones militares, y conservación del medio natural y la gestión de los recursos en las mismas instalaciones castrenses), completados en 2006 con un protocolo de colaboración en relación con las propiedades militares en zonas litorales, al objeto de incorporar al dominio público marítimo-terrestre gestionado por la Dirección General de Costas los terrenos de titularidad de Defensa colindantes con el demanio litoral que resulten innecesarios para fines militares. A los citados convenios se suma una nómina de instrumentos de cooperación suscritos individualmente con varias Comunidades Autónomas y con instituciones académicas.

En general, cabe afirmar que la cooperación entre las autoridades civiles y militares es intensa y extensa, dirigiéndose al control de las zonas de pesquería marina nacionales y europeas, a la investigación biológica y ambiental, a la protección contra la contaminación marítima y la lucha ante catástrofes ecológicas, así como al desarrollo de acciones de estudio, formación y divulgación en la materia (capacitación del profesorado castrense en materia de medio ambiente en la Universidad de Alcalá de Henares, organización de un máster en medio ambiente para personal militar con la Universidad Politécnica de Madrid, divulgación y promoción de la conciencia ambiental entre todos los miembros de las Fuerzas Armadas, prestación del Instituto de Técnica Aeroespacial a la red de vigilancia mundial de la capa de ozono, entre otros).

Como puede apreciarse, la política española de defensa no sólo se halla imbuida del espíritu conservacionista, sino que contiene precisas menciones y acciones de protección del medio natural que acreditan la posible transversalidad del medio ambiente hasta en los sectores más insospechados.

### **III. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS: EL TRANSPORTE TERRESTRE Y LOS NUEVOS RECURSOS ENERGÉTICOS**

El artículo 149.1. 21<sup>a</sup> de la Constitución otorga al Estado la competencia exclusiva en relación al régimen general de comunicaciones y en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma. De igual modo, la calificación de algunas de las principales infraestructuras estatales como obras públicas conlleva la aplicación de la competencia exclusiva del Estado en materia de «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» prevista en el artículo 149.1.24<sup>a</sup> de la Constitución. No obstante las anteriores, el Estado también se sirve, en ocasiones, de otras competencias que le permiten determinar normativamente aspectos de clara incidencia ambiental relacionados con

la política de transporte. Competencias como las relativas a la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13<sup>a</sup>) y, sobre todo, a las bases del régimen energético, prevista en el artículo 149.1.25.<sup>a</sup> de la Constitución.

Sobre la base de la última de las citadas competencias el Estado ha conformado una regulación que afecta, por igual, a las materias de transporte y medio ambiente, referida a la utilización de biocarburantes en el transporte. Regulación que trae causa en la inicial Directiva 2003/30/CE, de 8 de mayo, que establecía la obligación de los Estados miembros de velar por la comercialización en sus mercados de una proporción mínima de biocarburantes y de otros combustibles renovables; y en la más reciente Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que impone una cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 de un mínimo equivalente al 10 % de su consumo final de energía en el transporte.

El desarrollo e implantación de combustibles renovables supone una importante apuesta en la política de transportes a nivel estatal, en cuanto conlleva efectos favorables tanto desde el punto de vista ambiental –desarrollo sostenible y reducción en las emisiones contaminantes–, como en relación a aspectos de carácter económico –la introducción de nuevas tecnologías, la reducción de la dependencia energética o del déficit de la balanza comercial–.

Por este motivo, ya la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, *del sector de hidrocarburos*, estableció una serie de objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte hasta el año 2010, obligatorios a partir del año 2009, y que alcanzaban el 5,83 por ciento global en 2010. De igual modo, la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, complementando dicho régimen, establecía unos objetivos mínimos por producto hasta el año 2010 del 3,9 %, tanto para gasolinas como para gasóleos, que se sumaban al mencionado objetivo global del 5,83 %. Finalmente, y tomando como referencia las obligaciones impuestas tanto por la Directiva 2009/28/CE, como por el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2010-2020, el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, ha fijado una serie de objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, que alcanzan el 6,1 % global para 2013 y el 4,1 % tanto para diesel como para gasolina en ese último año.

Notable influencia ambiental la que ejerce, también, en relación a la política estatal de transporte, la regulación del transporte de mercancías peligrosas y perecederas. Conjunto normativo en el que se trata de garantizar, además de la seguridad del transporte, los medios precisos para evitar los potenciales daños ecológicos producidos por algunas de esas mercancías, tales como los hidrocarburos, los gases o las materias radioactivas. En este sentido, la normativa de la Unión Europea va a resultar un punto de partida necesario para analizar este ámbito, incidiendo tanto en la regulación del transporte a nivel internacional, como en el ámbito nacional de los países miembros.

Como primer referente se debe destacar la Directiva 94/55/CE, del Consejo, de 21 de noviembre, *sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera* (incorporada originariamente a nuestro ordenamiento por Real Decreto 2115/1998, de 2 de octubre, *sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera*), en la cual se dispone la aplicación al transporte interno de las normas internacionales reguladoras de estos transportes, fundamentalmente del Acuerdo Europeo sobre el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera (ADR), celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, y sus sucesivas modificaciones y addendas<sup>1</sup>.

Junto a ésta, otras Directivas comunitarias han incidido, de una forma más o menos directa, sobre la regulación ambiental del transporte. Así, la Directiva 96/48/CE sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, establece una especificación técnica de interoperabilidad (ETI) relativa al material rodante de alta velocidad establece límites para las emisiones sonoras; la Directiva 2001/16/CE que, tras su modificación de 2004, aplica las mismas disposiciones al sistema ferroviario transeuropeo convencional; la Directiva 1999/30/CE, por la que se establecen unos valores límite para las concentraciones de NOx, SO2, partículas y plomo, y umbrales de alerta para las concentraciones de SO2 y NOx en el ambiente; la Directiva 1999/62/CE, que fija un marco común para la tarificación por el uso de las infraestructuras viales (autopistas o carreteras de características equivalentes), previendo la posibilidad de modular los costes para tener en cuenta el nivel de contaminación de los camiones y la hora del día en que circulan; y, finalmente, la Directiva 2001/14/CE que, en relación al transporte ferroviario, y a pesar de no obligar a realizar una tarificación de los costes ambientales adicional a los costes de infraestructura, sí permite establecer una diferenciación entre los cánones, sobre una base de neutralidad de los ingresos.

A nivel estatal, por su parte, la regulación del transporte de mercancías peligrosas o perecederas se lleva a cabo, fundamentalmente, por los Reales Decretos 551/2006 de 5 de mayo, *por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español* y 1202/2005 de 10 de octubre, *sobre el transporte de mercancías perecederas y los vehículos especiales utilizados en estos transportes*.

En cuanto a los organismos de seguridad y de control de este tipo de transporte, se podrían destacar tanto el Real Decreto 1010/2001 de 14 de septiembre, *por el que se determinan las autoridades competentes en materia de transporte de mercancías perecederas y se constituye y regula la Comisión para la Coordinación de dicho transporte*, como el Real Decreto 1566/1999 de 8 de octubre, *sobre los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable*<sup>2</sup>. A tener en cuenta también,

---

1 Su última modificación aparece publicada en el BOE número 182 de 29/7/2009, en virtud de las enmiendas propuestas por Portugal respecto al Anejo A, sin perjuicio de la existencia de un nuevo texto provisional para 2011 que, a fecha de realización del presente estudio, todavía no ha sido publicado en el BOE.

2 Real Decreto que incorpora a nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva 96/35/CE del Consejo de 3 de junio de 1996, relativa a la designación y a la cualificación profesional de Consejeros de Seguridad para el transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable de mercancías peligrosas; y que ha sido desarrollado por la Orden FOM/605/2004 de 27 de febrero del Ministerio de Fomento, sobre los exámenes para acceder a la Titulación, y por la Orden FOM/2924/2006 de 19 de septiembre, por la

en este caso específicamente para el transporte por carretera, la Resolución de 21 de noviembre de 2005, de la Dirección General de Transportes por Carretera, sobre la inspección y control por riesgos inherentes al transporte de mercancías peligrosas.

Un último elemento de encuentro entre la normativa estatal en materia de transporte y la relativa a la protección ambiental se halla en la evaluación de impacto a la que deben someterse tanto algunos proyectos de infraestructuras de transporte, como algunos planes y programas relativos a esta materia.

En efecto, sobre la base del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental* (modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo), deben someterse ineludiblemente a evaluación de impacto ambiental los proyectos incluidos en el anexo I del texto normativo; mientras que los relacionados en el anexo II y la de aquellos que, no estando incluidos en el anexo I, pueden afectar directa o indirectamente a los espacios que forman parte de la Red Natura 2000, se someterán a evaluación de impacto ambiental en virtud de la decisión del órgano ambiental.

A lo largo del año se suceden numerosas declaraciones de impacto ambiental a cargo de la Secretaría de Estado de Cambio Climático que, como órgano ambiental de la Administración General del Estado, resuelve tanto el sometimiento a EIA de los proyectos incluidos en el anexo II del TRLEIA o que afectan a espacios de la Red Natura 2000, como formula las citadas declaraciones de impacto ambiental en relación a los proyectos sometidos a EIA. Es evidente que en el marco de la actual crisis económica, el número de proyectos relativos a infraestructuras se encuentra en constante retroceso. Sin embargo, en un somero repaso al BOE, se comprueba como en lo que ha transcurrido de año, se han formulado cuatro declaraciones de impacto ambiental estatales relacionadas con infraestructuras de transporte terrestre, todas ellas de carácter favorable<sup>3</sup>. De igual modo, han sido siete las resoluciones publicadas en el BOE en los dos primeros meses de 2011 relativas al sometimiento a EIA de proyectos en materia de transporte terrestres, arrojando todas ellas un resultado negativo a este sometimiento (se considera, por tanto, que no producen impactos ambientales adversos), haciéndose innecesaria, en consecuencia, la continuación de su tramitación como EIA<sup>4</sup>.

---

que se regula el contenido mínimo del informe anual para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable.

- 3 Resolución de 26 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Estudios complementarios de la línea de alta velocidad Madrid-Asturias, tramo León-variante de Pajares.
  - Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Carretera N-337, acceso sur al puerto de Gandia desde la carretera N-332, punto kilométrico 200+800, provincia de Valencia.
  - Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto Variante de Calanda, carretera N-211 de Guadalajara a Alcañiz y Lleida y N-420 de Córdoba a Tarragona por Cuenca y Teruel.
  - Resolución de 23 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto básico Nueva estación de alta velocidad de Elche en el nuevo acceso ferroviario de alta velocidad de Levante.
- 4 Resolución de 27 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la eva-

Del mismo modo, la Ley 9/2006, de 28 de abril, *sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, ha mostrado su incidencia en relación a algunos de los principales instrumentos de ordenación en materia de transporte. En efecto, el objeto principal de esta Ley consiste en la realización de una evaluación ambiental de aquellos planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, incorporándose al ordenamiento jurídico español las exigencias previstas en la Directiva 2001/42/CE de 27 de junio.

En este sentido, el proceso de actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), principal instrumento planificador en materia de transporte a nivel estatal, se ha visto sometido a la citada evaluación estratégica, en cuanto se reconoce su afección a elementos tales como la biodiversidad, las poblaciones, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el patrimonio histórico, el paraje, la ordenación del territorio y el urbanismo. Proceso evaluador iniciado por Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se inicia período de consultas a las administraciones públicas afectadas y al público interesado en el procedimiento de evaluación ambiental estratégico de la «Actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT[a])» (publicado en el BOE de 11/9/2009); y cuya elaboración ha sido objeto de licitación y posterior adjudicación a través de un contrato de asistencia técnica por parte de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras<sup>5</sup>.

---

luación de impacto ambiental del proyecto Acceso a la playa de Els Muntells y acondicionamiento de zona de aparcamiento en el término municipal de Sant Jaume d'Enveja, Tarragona.

- Resolución de 27 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Área de descanso del proyecto Autovía de la Plata (A-66), tramo Fontanillas de Castro-Zamora (N), Zamora.
- Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-País Vasco-frontera francesa, Burgos-Vitoria, tramo: Castil de Peones-Briviesca.
- Resolución de 25 de enero de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Construcción del área de servicio de Camp de Morvedre, Valencia.
- Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Variante de Alcorisa N-211 de Guadalajara a Alcañiz y Lleida, puntos kilométricos 208,4 a 214,5, de claves T3 Y23 TE-3340.
- Resolución de 15 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto Estudio informativo de viabilidad y localización de las áreas de servicio de la autovía de circunvalación al área metropolitana de Sevilla SE-40.
- Resolución de 3 de diciembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto de trazado y construcción tercer carril por calzada en la Autovía del Mediterráneo, A-7, tramo: Nules-Sagunto, puntos kilométricos 278 al 300.

5 Anuncio de licitación de: Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras. Objeto: Asistencia técnica para el proceso de evaluación ambiental de la actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Expediente: 64008C09 (BOE de 16/septiembre/2009)  
Anuncio de adjudicación de: Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras. Objeto: Asistencia Técnica para el proceso de Evaluación Ambiental de la actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Expediente: 64008C09. (BOE de 30/abril/2010). Adjudicado a Estudios, Proyectos y Planificación, SA (EPYPSA).

#### IV. EDUCACIÓN: LAS CIENCIAS AMBIENTALES EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema español de enseñanza universitaria ha debido enfrentarse, en los últimos años, a un complejo proceso de reforma, que ha llevado, desde las recomendaciones de la Unión Europea plasmadas en las Declaraciones de La Sorbona (1998) y Bolonia (1999), a la creación del llamado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La adhesión a este proceso ha exigido una redefinición de todo el entramado universitario español para acomodarlo a una serie de nuevos parámetros comunes en toda la UE, basados en el aprendizaje proactivo, la dotación de habilidades prioritaria frente a los conocimientos y la complicación de las actividades docentes. Además, y para facilitar la plena homologación de los estudios superiores entre los Estados miembros de la UE y posibilitar la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, se ha tenido que llevar a cabo una armonización en el plano europeo de las titulaciones universitarias, tanto en su denominación como en su estructura.

Así pues, del proceso de convergencia europea ha resultado un sistema de titulaciones académicas superiores redefinido sobre la base de tres categorías oficiales: estudios de grado (que reemplaza a las tradicionales licenciaturas y diplomaturas), de postgrado (denominadas máster) y de tercer ciclo (conducentes a la obtención del doctorado). De las vigentes normas de adaptación al EEES se desprende que son las propias universidades las responsables de crear y proponer las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a catálogo previo alguno establecido por el Gobierno. Por si fuera poco, la normativa flexibiliza la organización de las enseñanzas, promoviendo la diversificación curricular y otorgando a las universidades un amplio espacio para la innovación y particularización de los contenidos docentes.

En el marco de los estudios superiores universitarios en materia ambientales (bajo la común denominación de «Ciencias Ambientales» aunque, evidentemente, no sea ésta la única disciplina en la que se procede al estudio de la ciencia ambiental) han sido, de momento, diecisiete Universidades españolas que han adecuado sus planes de estudio al nuevo sistema referencial EEES, conformando el correspondiente *Grado en Ciencias Ambientales*. Para ello, dichas Universidades han seguido un laborioso proceso de elaboración que ha culminado con la obtención de la verificación del plan de estudios por parte del Consejo de Universidades (previo informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente) y con el establecimiento del carácter oficial del título por Acuerdo de Consejo de Ministros.

De esta forma, desde la pionera resolución de la Universidad de Zaragoza de 2 de febrero de 2009, otras universidades como la Universidad de Alcalá, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Extremadura, la Universidad de Almería, la Universidad de Salamanca, la Universidad de León, la Universidad de Murcia, la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Jaén, la Universidad de Huelva, la Universidad Alfonso X el Sabio, la Universidad de Castilla-La Mancha, la Universidad

del País Vasco, la Universidad de Málaga, la Universidad de Córdoba y, finalmente, la Universidad de Granada (mediante Resolución de 4 de febrero de 2011), han aprobado su correspondiente plan de estudios de Graduado en Ciencias Ambientales, escalonándose la incorporación de esta titulación desde el curso académico 2009-2010 hasta el próximo 2011-2012.

Además de los estudios de grado, las ciencias ambientales también son objeto de estudio en distintos postgrados oficiales ofertados por Universidades españolas, bajo la forma de Máster universitario. El carácter transversal y multidisciplinar de la materia ambiental encuentra así su fiel reflejo en la diversidad de temáticas y enfoques desde los que se abordan los diversos estudios de especialización, que van desde el muy significativo «Máster Universitario en Medio Ambiente y Recursos Naturales» de la Universidad de Santiago de Compostela (aprobado por Resolución de 22 de junio de 2010), hasta los más específicos «Máster Universitario en Investigación Social Aplicada al Medio Ambiente» de la Universidad Pablo de Olavide (aprobado por Resolución de 25 de octubre de 2010) o «Máster Universitario en Territorio, Infraestructura y Medio Ambiente» ofertado por la Universidad de Castilla-La Mancha (Resolución de 15 de marzo de 2010)<sup>6</sup>.

## V. ENERGÍA: EL DESARROLLO DE ENERGÍAS RENOVABLES ANTE LA CRISIS ECONÓMICA

La energía es, sin duda, uno de los factores más determinantes de la competitividad de la economía y de las empresas de un Estado. Dato especialmente cierto en un país como España que presenta un enorme grado de dependencia energética del exterior, sobre todo, en relación al petróleo y al gas natural, cuantificado en más de un 80 %, superando ampliamente el nivel de dependencia energética del conjunto europeo, que gira en torno al 50 %. Este marco que se muestra con particular crudeza en coyunturas internacionales como la actual, en las que las crisis políticas de países exportadores de recursos energéticos como Argelia o Libia han puesto en jaque a nuestro, ya de por sí, delicado equilibrio presupuestario.

En ese sentido, el desarrollo de las energías renovables supone, además de un loable esfuerzo de fines ecológicos y ambientales, un objetivo imprescindible de cara a una mayor independencia energética del exterior. Y todo ello a pesar de que la crisis económica ha incidido en la política energética estatal de precios y primas a las energías renovables. Véanse, por ejemplo, las recientes medidas adoptadas tanto por el

---

6 Otros Másteres universitarios con incidencia ambiental aprobados en este nuevo marco de EEES: Resolución de 26 de noviembre de 2010, de la Universidad Politécnica de Valencia, por la que se publica el plan de estudios de Máster en Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente; Resolución de 30 de septiembre de 2010, de la Universidad de las Illes Balears, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Economía del Turismo y Medio Ambiente; Resolución de 26 de julio de 2010, de la Universidad de Málaga, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Recursos Hídricos y Medio Ambiente y Resolución de 6 de mayo de 2010, de la Universidad de Zaragoza, por la que se publica el plan de estudios de Máster Universitario en Iniciación a la Investigación en Ingeniería Química y del Medio Ambiente.

Gobierno, recortando un importante porcentaje de los incentivos a las energías renovables (eólica, termosolar y fotovoltaica), como por la subcomisión de Energía del Congreso de los Diputados, fijando en el 20,8 % la aportación de las energías renovables al consumo final de energía en 2020, lo que supone un retroceso respecto al objetivo que el Gobierno había remitido a la Unión Europea en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables.

A este respecto conviene explicar el origen y significación del Plan de Acción Nacional de Energías Renovables (PANER) 2010-2020<sup>7</sup>. La Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, *relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*, impone la obligación de cada Estado miembro de elaborar un Plan de Acción Nacional en materia de Energías Renovables (PANER) para conseguir los objetivos nacionales fijados en la propia Directiva.

Para España, estos objetivos se concretan en que las energías renovables representen un 20% del consumo final bruto de energía, con un porcentaje en el transporte del 10% en el año 2020 (tal y como se ha mencionado en el apartado relativo a políticas de transporte).

Los Estados miembros debían notificar a la Comisión Europea estos planes de acción antes del 30 de junio de 2010. Por ese motivo, el 16 de junio de 2010 se publicó en el BOE el anuncio de la Secretaría de Estado de Energía sobre la apertura del periodo de información pública sobre el proyecto de Plan de Acción; período de información pública que duró, únicamente, hasta el 22 de junio de 2010, aprobándose el documento definitivo el día 30 de junio de 2010, fecha en la que, como hemos visto, se cumplía el plazo establecido por la Directiva 2009/28/CE.

La aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía en España para el año 2020 en el PANER se estimaba, inicialmente, en un 22,7 %, casi tres puntos superior al objetivo obligatorio fijado por la Unión Europea (20 %), mientras que la aportación de las renovables a la producción de energía eléctrica alcanzaba el 40 %, igualando el objetivo fijado por la UE en este ámbito, aunque consignando una cantidad sensiblemente inferior a la cuota establecida por el informe de previsión del PANER, que fijaba el 42,3 %<sup>8</sup>.

Como se ha advertido, no obstante, la previsión de aportación de las energías renovables al consumo final bruto de energía en España para el año 2020 se ha reducido, recientemente y como consecuencia directa de la crisis económica que nos azota, en cerca de 2 puntos porcentuales, reduciendo el objetivo fijado en el PANER al 20,8 %. Es cierto que estos objetivos son revisables y que pueden reconsiderarse en el caso de

---

7 Instrumento de planificación que complementa al Plan de Acción 2005-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética para España y que viene a sustituir al ya superado Plan de Energías Renovables 2005-2010.

8 La coordinación y gestión de la consecución de los objetivos que establece el PANER queda a cargo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), Entidad Pública Empresarial regulada por Real Decreto 802/1986, de 11 de abril, adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente.

entrar en un ciclo económico más positivo, pero suponen un buen indicativo de un cambio de tendencia obligado por las dificultades presupuestarias.

Como contrapunto a esta política más restrictiva –o, si se prefiere, menos expansiva– de las energías renovables en atención a su mayor coste económico (sobre todo por lo que se refiere a la fotovoltaica), se ha intensificado el debate en torno a alguna de las fuentes energéticas más comprometedoras desde una perspectiva ambiental, pero más viables en términos económicos, como, por ejemplo, la energía nuclear.

De esta forma, de la previsión inicial del Gobierno de la Nación de unir a la clausura de la central nuclear de Zorita (Guadalajara) en 2006, el cierre de la central de Santa María de Garoña en 2009, además de no permitir que las restantes centrales prolonguen su vida más allá de los 40 años para los que fueron diseñadas inicialmente, (previéndose cierres escalonados entre 2020 y 2027); se ha pasado a la aprobación de una enmienda al proyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) que abre la puerta a que las centrales nucleares puedan seguir operando más allá de 40 años si sus titulares así lo solicitan, teniendo en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), y la evolución de la demanda y la tecnología.

En este sentido, el caso de la central de Garoña resulta ciertamente significativo. La central, en funcionamiento desde el año 1970 (puesta en marcha bajo la titularidad de Nuclenor), debía haber cesado en su actividad a finales de 2009, de acuerdo con el inicial calendario de cierre nuclear y con la expiración del permiso que, por un período de diez años, obtuvo Nuclenor S.A. por Orden ministerial de 5 de julio de 1999. De esta forma se cumpliría el grueso del paquete nuclear de la legislatura 2004-2008, que incluía el cierre de la central de Garoña y la construcción de un almacén de residuos nucleares, necesario en atención a diversas circunstancias altamente significativas: la carencia de un cementerio nuclear –cada central se encarga de almacenar sus desechos atómicos–; la vuelta, este año 2011, de los residuos enviados a Francia tras el accidente de Vandellòs I en 1989 (el contrato firmado entre España y Francia fija una penalización de 57.000 euros diarios a partir de la fecha de finalización); y la saturación del almacén de la central de Cofrentes (Valencia) desde 2009, a lo que se une el desmantelamiento de la central de Zorita en 2006.

No obstante, mediante Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, se acordó como que la fecha de cese definitivo de la explotación de la Central Nuclear de Santa María de Garoña se ampliaría hasta el día 6 de julio de 2013, autorizándose, por tanto, su explotación hasta dicha fecha; circunstancia que se une al hecho de que la central obtuvo, además, con fecha 5 de junio de 2009, informe favorable para la renovación de la autorización de explotación por un período de diez años por parte del Consejo de Seguridad Nuclear. Circunstancias indiciarias del hecho de que el cierre de la central nuclear todavía no puede darse por absolutamente cierto, en tanto restan dos años para que dicha clausura se produzca y, sobre todo, existen posibilidades técnicas, económicas y políticas más que suficientes para apreciar –y sospechar– que dicho calendario de cierre puede volver a resultar no definitivo.

## VI. POLÍTICA DE VIVIENDA: EL COMPONENTE AMBIENTAL EN EL PROCESO EDIFICATORIO

Existen dos referencias normativas imprescindibles a la hora de valorar la introducción de la perspectiva ambiental en la política de vivienda estatal. En primer lugar, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, *de Ordenación de la Edificación* (en adelante, LOE); y, seguidamente, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, *por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación* (en adelante, CTE)<sup>9</sup>.

La LOE supuso un importante hito a la hora de asentar las bases de los conceptos de calidad y seguridad en la edificación, principalmente en la edificación residencial. Pero hablar de la calidad de los edificios y de la seguridad estructural implica hablar también de otros aspectos vinculados al bienestar de las personas tales como la protección contra incendios, el aislamiento térmico, la protección contra el ruido o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. Desde este punto de vista, al proceso edificatorio se le debe exigir, por su directa incidencia en la configuración de los espacios, un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental; así se contempla en la Directiva 85/384/CEE, cuando declara que «la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público».

Para garantizar estos fines, la LOE configura una serie de requisitos básicos que debe cumplir cualquier edificio, agrupándolos en tres grandes categorías:

- a) Requisitos relativos a la funcionalidad
- b) Requisitos relativos a la seguridad
- c) Requisitos relativos a la habitabilidad

Es evidente que a los efectos de este estudio, los requisitos básicos que resultan de mayor interés son los relativos a la habitabilidad de las edificaciones, en tanto mediante estos se impone el cumplimiento de una serie de condicionantes específicos relativos a la protección del medio ambiente, la protección contra el ruido y al ahorro de energía (entre otros).

En concreto, el artículo 3 de la LOE establece que, con el fin de «garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente», los edificios deberán «proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse» satisfaciendo los requisitos básicos siguientes de habitabilidad:

---

<sup>9</sup> La incidencia ambiental en estos textos se comprueba, incluso, en los títulos competenciales habilitantes para el ejercicio de la potestad normativa estatal en la materia, en tanto la disposición final primera del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el CTE establece como sustento fundamental para su aprobación por parte del Gobierno de la Nación la competencia estatal de las bases en materia de sanidad, de medio ambiente y de régimen minero y energético.

— Higiene, salud y protección del medio ambiente, «de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos» (artículo 3.1.c.1 de la LOE).

— Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades (artículo 3.1.c.2 de la LOE).

— Ahorro de energía y aislamiento térmico, «de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio» (artículo 3.1.c.3 de la LOE).

— Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio (artículo 3.1.c.4 de la LOE).

El cumplimiento de los anteriores requisitos básicos de habitabilidad deberá producirse mediante la observancia de las denominadas *exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones*, enunciadas en la *Parte I* del Código Técnico de la Edificación y detalladas en los *Documentos Básicos* que se incorporaron como anejos a éste (a excepción del Documento Básico «DB HR Protección frente al Ruido» que se aprobó separadamente, por Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, lo que provocó la modificación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, de aprobación del CTE).

Entre las exigencias básicas de calidad de los edificios que presentan un contenido ambiental se hallan: las exigencias básicas HS 1: Protección frente a la humedad, HS 2: Recogida y evacuación de residuos, HS 3: Calidad del aire interior y HS 4: Suministro de agua (todas ellas desarrolladas en el Documento Básico «DB-HS Salubridad»); la exigencia básica HR: Protección frente al ruido (detallada en el Documento Básico «DB HR Protección frente al Ruido»); y las exigencias básicas HE 1: Limitación de demanda energética HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica (especificadas en el Documento Básico «DB-HE Ahorro de Energía»).

Especialmente significativas resultan estas últimas, por cuanto aúnan, en una única medida, componentes de tipo edificatorio, ambiental y energético. En efecto, con el objetivo de incorporar la utilización de energías renovables, el CTE, a través del Documento Básico «DB-HE Ahorro de Energía», ha impuesto a determinadas edificaciones relacionadas en el apartado 1.1 de las Secciones HE 4 y HE 5, ya la utilización de una contribución solar mínima al calentamiento de los edificios en los que exista una demanda de agua caliente sanitaria y/o climatización de piscina cubierta, ya la incorporación de sistemas de captación y transformación de energía solar por procedimientos fotovoltaicos. En este último caso no se incluyen edificios destinados a usos residenciales (vivienda), pero sí a usos residenciales (hipermercados con más de 5.000 m<sup>2</sup> construidos o multitiendas y centros de ocio con más de 3.000 m<sup>2</sup> construidos),

hospitalarios (hospitales y clínicas con más de 100 camas) o habitacionales (hoteles y hostales con más de 100 plazas), entre otros.

Resulta, en definitiva, sumamente interesante comprobar como el componente ambiental se ha incorporado, en un proceso ciertamente natural, a uno de los principales estándares en relación al índice de calidad de vida de una población como es el de la vivienda. Y lo ha hecho tomando un adecuado punto de partida, asimilándose a los estadios germinales de la política de vivienda –esto es, al propio proceso edificatorio–, tratando así de alcanzar un equilibrio medioambiental de origen de la edificación con su entorno e, incluso, fomentar un uso más racional de los recursos energéticos en el ámbito doméstico.

## VII. COSTAS: UNA PROTECCIÓN DEMANIAL INALCANZADA E INALCANZABLE

Resulta un lugar común que la promulgación de la vigente Ley de Costas en 1988 constituyó el jalón inicial de una política española de defensa del litoral a ultranza, frente a las tibias medidas dispuestas en su antecesora ley de 1969. Si bien ésta consagraba el carácter demanial de las costas españolas en extensión similar a la actual, no es menos cierto que su opción por la imposición de onerosas servidumbres públicas sobre las detenciones privadas en el demanio litoral dio pie al mantenimiento de ocupaciones ilegítimas de la ribera del mar. A pesar de los esfuerzos de la ley de 1969 para «evitar en lo sucesivo la repetición de enojosas controversias» (se refiere a los litigios judiciales entablados por particulares contra la demanialización costera), mediante una política consistente en «acelerar y completar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre en plazo no excesivo, pero sí suficiente para su fin» (así se expresaba la exposición de motivos), las detenciones privadas en el litoral fueron –y son hoy todavía– un hecho.

Precisamente por ello, la ley de 1988 apostó por un mayor rigor en la definición del demanio costero, acabando además con la consolidación de las ocupaciones privadas en las riberas marítimas mediante una conversión de dichas situaciones en las respectivas concesiones administrativas temporales, abocadas a su caducidad en 2018. Asimismo, la ley estableció una estricta servidumbre de protección para preservar la línea de costa de edificaciones, servidumbre estricta sólo en apariencia debido a las disposiciones transitorias que, en la práctica, redujeron a 20 los 100 metros a contar desde la línea de deslinde previstos en la ley, so pretexto de respetar situaciones de clasificación y planeamiento urbanístico local en vías de desarrollo. Estas disposiciones legales, sumadas a otras dedicadas a la regeneración de playas, control de vertidos y policía arquitectónica en las inmediaciones costeras, constituyen un conjunto de medidas protectoras de marcado signo ambiental.

No obstante, las ambiciosas disposiciones de gestión sostenible del litoral español, destinadas a desplegarse sobre nada menos que 10.157 km de costa, requerían de una intervención administrativa singular y específica: el acto de deslinde físico y jurídico de los terrenos demaniales. Pues bien, y pese a que la ley de 1988 (al igual que su predece-

sora de 1969) arbitró un plazo de 5 años para delimitar la zona pública costera, hasta el año 2005 sólo un 70% del litoral había sido deslindado, quedando la política protectora enervada por la falta de localización de las zonas demaniales más delicadas.

En realidad, es a partir de julio de 2004 cuando comenzó la ejecución del programa de protección del litoral recogido en la ley de 1988 en sus términos literales, a raíz del anuncio del Ministerio de Medio Ambiente de la reorientación de la política estatal de costas en pos de una gestión sostenible, integrada y concertada del litoral. Las principales líneas y medidas de esta nueva política se han asentado sobre tres bases: la protección y conservación de la integridad de los sistemas litorales y marinos, la garantía del acceso y del uso público de la costa, y la recuperación y transformación del borde marítimo en los tramos urbanizados y degradados. Pues bien, la premisa fundamental de esta nueva política ha sido la conclusión prioritaria de los deslindes en un plazo de 2 a 4 años en los tramos de costa más expuestos a procesos urbanísticos, así como la revisión de deslindes antiguos no adaptados a las definiciones legales vigentes del dominio público. Hoy por hoy, puede hablarse de un porcentaje de zonas deslindadas próximo al 95%, porcentaje que revela la intensidad de un actividad administrativa que ha dado lugar a una elevada litigiosidad, si bien casi un 90% de los recursos deducidos contra los deslindes de costas en la Audiencia Nacional se resuelven a favor del Estado.

Por lo demás, el desarrollo de la nueva política de gestión del litoral se ha expresado en diversas actuaciones programadas anualmente, todas ellas inspiradas en una incisiva y rigurosa aplicación de la legislación vigente. Acaso estos rasgos hayan suscitado las virulentas reacciones empresariales y sociales que, últimamente, están logrando mitigar la intensidad del programa tuitivo. En particular, este programa ha contado con medidas de optimización de la gestión de los áridos para evitar la regresión de la costa, expropiación de terrenos colindantes con el dominio público, liberación paulatina de la franja costera de las edificaciones e infraestructuras, abandono de la regeneración artificial mediante la aportación de arenas procedentes de fondos marinos a las playas, recuperación de sistemas litorales mediante la corrección de impactos derivados de infraestructuras, rehabilitación y acondicionamiento de construcciones y espacios destinados a usos tradicionales, diseño «blando» de itinerarios peatonales, paseos marítimos y otras dotaciones para el acceso público a la costa (mobiliario urbano), restricción de la construcción de nuevos puertos deportivos y optimización de los existentes, eliminación de instalaciones sobre el mar innecesarias, ordenación y racionalización del estacionamiento y las acampadas en áreas costeras, e incluso adquisiciones para el demanio de áreas con valor ambiental significativo.

La mayoría de estas medidas han cuajado en unas «Directrices para el tratamiento del borde costero», documento hecho público el 14 de enero de 2008 y dirigido a disciplinar la transformación de fachadas marítimas urbanas, ordenar el tratamiento de itinerarios y senderos litorales, y garantizar el libre acceso, tránsito y uso público de la costa mediante la liberación de elementos obstaculizantes. Se trata de medidas muy vistosas y socialmente contestadas, de entre las cuales ha descollado la revisión de

situaciones propietarias y concesionales incompatibles con la legislación costera (que ha dado lugar a la «guerra de los chiringuitos», reeditada cada verano desde 2009 en adelante) y el conocido como «Programa de Adquisición de Fincas en el Litoral» (bajo cuya cobertura, por ejemplo, se ha expropiado la finca del Club Med en Cadaqués para su repriminación, habiendo otras 113 pendientes de adquisición a propuesta de Comunidades Autónomas y ONGs ambientalistas). Lamentablemente, la presión de los empresarios hosteleros cuyas instalaciones se han visto amenazadas de derribo, así como de los propietarios inmobiliarios europeos –que han llegado a obtener una Resolución del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009–, *sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario* (vulgarmente conocida como «Informe Auken»), está condicionando, cuando no frustrando, el impulso imprimido a esta audaz política de gestión del litoral.

Sin embargo, y lejos de mantener su política protectora estrenada en 2004, la propia Administración estatal ha relajado sus posiciones, cuando no las ha movido hacia terrenos ajenos. Parece que la aplicación de las medidas arriba expresadas ha sufrido discontinuidades últimamente, al haberse negociado una especie de «amnistía» para los chiringuitos y otras instalaciones. Pero es en el cumplimiento de algunos Estatutos de Autonomía «de nueva generación» donde se encuentran las manifestaciones más agudas de esta reciente resignación a llevar a sus últimas consecuencias la Ley de Costas de 1988. En efecto, con el traspaso de la gestión costera a Cataluña (articulada por los Reales Decretos 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral y 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios) y Andalucía (en virtud del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral) se inaugura un nuevo escenario en la política de gestión del litoral, incierta desde el punto de vista de la fragmentación territorial de las competencias sobre una realidad lineal y transautonómica.

Aunque es pronto para recelar de la conveniencia de la actual colocación competencial en materia de gestión costera, lo cierto es que se rompe el paradigma de la gestión demanial a cargo de su titular natural (en este caso, el Estado), sin que haya experiencia previa al respecto más allá de las aguas continentales intraautonómicas, una experiencia difícilmente exportable al ámbito del territorio litoral. Además, la coincidencia temporal entre la formalización de los traspasos de competencias sobre ordenación y gestión costera a los respectivos ejecutivos autonómicos y el posicionamiento de dichos ejecutivos a favor de la industria hostelera en la «guerra de los chiringuitos» no augura un buen término al cumplimiento estricto de la Ley de 1988, dado que en lo sucesivo serán las Administraciones autonómicas citadas las responsables de otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo terrestre, regular los usos de temporada en las playas (zonas de baño y ocio) y en el mar territorial (áreas de fondeo o pantalanes flotantes), tramitar las autorizaciones para otros

usos que impliquen la ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre (realización de vertidos, explotaciones acuícolas, instalaciones desmontables durante un periodo superior a un año, explotaciones de recursos mineros o energéticos, ejecución de obras fijas en el mar, y las instalaciones menores) y, lo que es más importante, ejercitar las funciones de inspección y sanción en la materia.

Una última referencia a recientes desarrollos normativos en la materia, aun siendo casi anecdótica, ilustra sobre la relativa involución que se advierte en la protección ambiental del litoral: se trata de la reforma operada en el art. 94 de la Ley de Puertos de 1992 por obra de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, *de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, con el fin de habilitar los faros como establecimientos turísticos («excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas... el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite inferior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio»).

En suma, y a la vista de las recientes evoluciones de la estrategia de defensa y gestión del litoral, parece que en un solo lustro (2004-2009) se ha pasado de una política de liberación de la costa a otra radicalmente opuesta de liberalización del litoral.

