

Actuación ambiental del Estado: la primacía de objetivos de reactivación económica

ISABEL PONT CASTEJÓN

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona

JUAN EMILIO NIETO MORENO

Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona

Sumario.—1. EL CONTEXTO.—2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—2.1. *Desarrollo de la estructura ministerial.*—2.2. *Organismos colegiados: La Comisión Interministerial de Estrategias Marinas.*—3. ACTUACIÓN SECTORIAL AMBIENTAL: EL IMPACTO DE LA LEY 11/2012 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y LA REFORMA PROYECTADA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LITORAL.—3.1. *Aguas.*—3.2. *Patrimonio Natural y Biodiversidad.*—3.3. *Residuos y suelos contaminados.*—3.3. *Costas y medio marino.*—A. *La reforma proyectada de la Ley de Costas.*—B. *Otras actuaciones en el ámbito marino.*—4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES.—4.1. *Infraestructuras y transportes.*—4.2. *Vehículos eficientes.*—4.3. *Turismo.*—4.4. *Cambio climático.*—4.5. *Energía.*—4.6. *Agricultura: productos fitosanitarios.*

* * *

1. EL CONTEXTO

No es ninguna novedad afirmar que las políticas ambientales del Estado en el año 2012 se enmarcan dentro de un contexto general de crisis económica y consiguientes limitaciones presupuestarias que ya habíamos puesto de manifiesto en la anterior edición del Observatorio. Las consecuencias de ello son, naturalmente, evidentes en lo que se refiere a las dotaciones económicas relacionadas con la actividad administrativa de fomento. Ahora bien, la anterior afirmación no debe llevarnos a engaño y pensar que el año 2012 puede caracterizarse globalmente por la atonía o de falta absoluta de impulso, sino que, como veremos, no han faltado las reformas de calado en materia ambiental.

En efecto, y como veremos a lo largo de este capítulo del Observatorio de Políticas Ambientales, el año 2012 ha sido un año de novedades en ciertos sectores ambientales clave, como aguas, transportes o costas. Algunas de ellas culminadas y otras únicamente proyectadas, y en cualquier caso, no todas pacíficas o incontestadas. Por otra parte, ha sido también una etapa de desarrollo de las propias estructuras administrativas estatales ordenadas a la protección ambiental. La crisis no ha sido impedimento alguno en este sentido.

Ahora bien, las estrecheces económicas sí que han tenido un impacto en la concepción y el diseño de las políticas ambientales estatales, por cuanto, puede observarse un cambio en la justificación, enfoque u orientación de las medidas con trascendencia ambiental que se han acometido en este año. De esta manera, se constata cómo, sobre las meras razones de protección y tutela ambiental, se han añadido con especial intensidad otro tipo de consideraciones como la «racionalización», «simplificación» o «clarificación» –por utilizar algunas expresiones literales esgrimidas por la Administración y el Gobierno estatales–, dentro del deseo general confesado de compatibilizar la protección ambiental con el fomento del empleo y la economía.

Así pues, y a modo de resumen, podría afirmarse que en este año 2012 en la tradicional coexistencia de estos fines –no son novedad– han primado las razones de reactivación económica, ahorro y fomento del empleo sobre el peso de las razones puramente ambientales. En definitiva, y también a la vista de las Exposiciones de Motivos, entendemos que se puede hablar de reorientación de políticas y enfoques estratégicos. Obviamente, difícilmente se le podrían oponer reparos a intentar conseguir los objetivos que se acaban de citar. En cualquier caso, habrá que valorar finalmente si la ponderación de los intereses relacionados con la reactivación económica y los ambientales resulta mínimamente equilibrada, y si además no suponen retrocesos en la protección ambiental que sería peligroso adoptar.

Procedemos a continuación a hacer un repaso de la actuación ambiental del Estado en el año 2012. De acuerdo con la estructura que se ha seguido en ediciones anteriores de este Observatorio, se comenzará por dar noticias de las reformas en las estructuras administrativas. Posteriormente nos ocuparemos de la actuación del Estado en políticas ambientales sectoriales, y finalmente se dará noticia de algunas novedades respecto a la integración de elementos ambientales en políticas sectoriales.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA MINISTERIAL

Como ya habíamos avanzado en la anterior edición del observatorio, la organización administrativa ambiental de la Administración General del Estado experimentó en el año 2011 una variación como consecuencia de la investidura de un nuevo gobierno tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011. En concreto, la

Disposición Final Primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, suprimió el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y marino, y lo sustituyó por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se trata, recordemos, de una línea que no se separa en principio de la línea ya adoptada en el año 2008, que, como se recordará, consistió en refundir en un solo departamento ministerial las competencias de agricultura, pesca y medio ambiente.

En este año el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero (BOE 18 de febrero), desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que se fijó en el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. El desarrollo de esta estructura ministerial consiste, básicamente, en un adelgazamiento de la estructura administrativa. Como justificación de esta reestructuración se esgrimen razones relacionadas con una mayor eficiencia a los departamentos, así como de reducción de costes de funcionamiento (calculada por el Gobierno en más de medio millón de euros), todo ello dentro del marco de «contención presupuestaria».

Más detalladamente, el Real Decreto 401/2012 suprime cinco Direcciones Generales y nueve Subdirecciones generales y establece como pilares básicos del Ministerio la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la Subsecretaría, la Secretaría General de Agricultura y Alimentación y la Secretaría General de Pesca. De la nueva estructura es especialmente destacable señalar que con el nuevo organigrama, desaparece la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, y en consecuencia, se dividen ambas áreas de actividad. Por ello, la protección del Medio Natural queda incluida en la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Por su parte, el área de Política Forestal se enmarca en la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. Además, la Dirección General del Agua pasa a integrarse en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, aunque se segrega la política de regadíos, que queda integrada en la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal.

Cabe destacar finalmente que esta reestructuración ha tenido algún impacto menor como el del Real Decreto 776/2012, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

En definitiva, parece haberse consolidado la opción por un solo departamento ministerial que reúna las competencias en medio ambiente, rural y marino. También se completa o particulariza la orientación general asumida a finales de 2011 que parecía responder a un reagrupamiento o reintegración de sectores ambientales de una manera más clásica, al aglutinarse bajo la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, competencias que antes estaban asignadas a medio rural y a pesca. Se constata, por otra parte, la dificultad de ubicar sistemáticamente ciertas materias como la forestal que tradicionalmente podía parecer más ligada a cuestiones de aprovechamiento silvícola y que más tarde recibió un encuadramiento admi-

nistrativo de carácter más vinculado a la protección del medio. Con todo, no deja de sorprender que la Protección del medio Natural esté aglutinada actualmente en la Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental, que parece más relacionada con tareas estrictamente evaluatorias.

2.2. ORGANISMOS COLEGIADOS: LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ESTRATEGIAS MARINAS

En el ámbito de la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino, previstos en la Ley de Protección del Medio Marino, el Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, ha creado la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas. Las funciones de esta Comisión interministerial se ordenan a analizar y evaluar toda la información relacionada con el medio marino de todos los Ministerios, así como a coordinar el intercambio de información sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que afecten al medio marino para asegurar la coherencia de cada estrategia marina que se apruebe para cada demarcación. De esta manera, sus funciones están conectadas con las medidas que introdujo la Ley de Protección del Medio Marino, con el objetivo último de diseñar una política marítima integrada, entre ellas la obligación de elaborar estrategias marinas correspondientes a las cinco demarcaciones marinas (Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canarias) y actualizarlas cada seis años.

La presidencia y la vicepresidencia de esta Comisión corresponden al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ejercidas respectivamente por el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y el titular de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Las vocalías se estructuran en dos representantes de los Ministerios de Fomento; Industria, Energía y Turismo, Economía y Competitividad; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, así como un representante de los Ministerios de Defensa; Asuntos Exteriores y Cooperación; Hacienda y Administraciones Públicas; Interior; Educación, Cultura y Deporte; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Está previsto además que puedan incorporarse representantes de otros órganos de la Administración General del Estado, así como expertos para que colaboren y asesoren a la Comisión.

Como valoración preliminar, puede afirmarse que parece razonable reunir en un mismo órgano los diferentes departamentos ministeriales con competencias en materia de estrategia marina. No obstante, y aparte de intentar asegurar la siempre exigible transparencia de la labor de este tipo de órganos, habrá que atender finalmente a los resultados que tal experiencia arroje; pues, hay ejemplos de órganos semejantes en los que, ya sea por la falta de una consciencia de saberse efectivamente coordinados, por la falta de una dirección efectiva que dirima las controversias y proponga la solución finalmente adoptada y asumida por todos, o por otros motivos diversos, no han acabado por asegurar una acción concertada de los diferentes Ministerios.

3. ACTUACIÓN SECTORIAL AMBIENTAL: EL IMPACTO DE LA LEY 11/2012 DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y LA REFORMA PROYECTADA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL LITORAL

Desde el punto de vista estrictamente ambiental sectorial, el año 2012 se ha caracterizado por las actuaciones en materia de aguas, residuos, patrimonio natural y biodiversidad, así como en la reforma proyectada –que no culminada– de la Ley de Costas. Formalmente, el grueso de estas intervenciones se plasma en la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. El origen de esta norma se encuentra en el Decreto-Ley de medidas urgentes en materia de medio ambiente de 4 de mayo de 2012, ratificado por el Congreso de los Diputados el 17 de mayo, y tramitado posteriormente como proyecto de ley. Se trata de una ley que aborda la modificación de 4 leyes básicas en materia ambiental, y que afectan a los sectores recién mencionados, así como a la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores en lo relacionado al sistema de comercio de derechos de emisión de GEI.

Se trata, por tanto, de una reforma de cierto calado en el enfoque de las políticas sectoriales en estos campos, aunque, hay que advertir desde el primer momento que el resultado final de la reforma ha sido más limitado del que inicialmente parece que estaba previsto en el borrador de Decreto-Ley. De esta manera, no hay finalmente una variación significativa en política de evaluación de impacto ambiental, en lo relativo a los órganos competentes para llevarla a cabo. En efecto, no se ha alterado el reparto de competencias evaluatorias entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en los proyectos sometidos a EIA en la Red Natura 2000.

3.1. AGUAS

La actividad estatal en materia de aguas puede estructurarse de manera sintética en torno a dos ejes fundamentales: por una parte, desde un punto de vista normativo, a través de la reforma del régimen del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD Legislativo 1/2001 de 20 de julio –TRLA-) llevada a cabo por la Ley 11/2012 de medidas urgentes en materia de medio ambiente; y en segundo lugar, por la actividad en materia de elaboración y aprobación de planes hidrológicos. A ello hay que añadir.

Así, en el primer sentido indicado, hay que señalar que la mencionada Ley 11/2012 de 19 de diciembre de medidas urgentes en materia de medio ambiente, y con la finalidad confesada en la Exposición de motivos de racionalizar la gestión y el uso del agua en línea con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, introduce una serie de variaciones importantes en el régimen hasta entonces vigente. Muy resumidamente, la modificación afecta a la regulación de las masas de agua subterráneas, incentiva, con carácter potestativo, la trans-

formación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales. Se añade una disposición específica para la cesión de derechos en el ámbito territorial del Plan Especial del Alto Guadiana, que impida un nuevo deterioro del acuífero. Es preciso señalar que establece un régimen transitorio para el caso de las aguas subterráneas que se encontraran afectadas por una declaración de sobreexplotación a la entrada en vigor de esta Ley.

Desde el punto de vista de la planificación hidrológica, la actuación estatal en esta materia se ha cifrado fundamentalmente en intentar paliar las consecuencias de una falta de planificación puntual de acuerdo con el esquema de la Directiva Marco del Agua. De esta manera, los planes hidrológicos deberían estar aprobados ya desde el año 2009, pero no se ha culminado aún este proceso, lo que podría conllevar posibles condenas por parte de la Unión Europea. En este sentido, la actuación ambiental del Estado se ha centrado en impulsar la aprobación de los planes de cuenca de las demarcaciones intercomunitarias (de competencia del Estado) en 2013 e impulsar que en ese plazo se apruebe el mayor número de los planes de las cuencas intracomunitarias (esencialmente de competencia autonómica). Así, hay que dar noticia de la aprobación de los planes hidrológicos de cuatro demarcaciones hidrográficas intracomunitarias (Real Decreto 1329/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras; Real Decreto 1330/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalete y Barbate; Real Decreto 1331/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; Real Decreto 1332/2012, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa). Parece que, aún con retrasos y lentitud, se va cerrando el proceso difícil de planificación de Demarcaciones Hidrográficas. Sólo resta apuntar que en el año 2013 cumple también el plazo para que los Estados miembros aprueben por que los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación que otorga el artículo 6 de la Directiva Marco del Agua, que prevé que estén finalizados a más tardar el 22 de diciembre de 2013.

Finalmente, es preciso referirse a las actuaciones de mera gestión que constituyen una buena parte de los acuerdos (Acuerdos del Consejo de Ministros de 24 de agosto de 2012 obras de emergencia destinadas a la aportación de recursos hídricos del río Tajo a la zona regable del canal bajo del Alberche, campaña 2012; actuaciones de emergencia en el dominio público hidráulico para paliar los efectos de las avenidas de 2012 en las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y Cantabria; reajuste de anualidades del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones declaradas de interés general de la nación en el ámbito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, entre otros).

3.2. PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

La Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente ha modificado también la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). De acuerdo con su Exposición de motivos, pretende corregir ciertos desajustes que estaban generando retrasos innecesarios a los ciudadanos e inconvenientes difíciles de superar a las Administraciones públicas encargadas de la gestión de los espacios protegidos y de la Red Natura 2000.

Las principales modificaciones introducidas afectan al contenido de las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos (a través de la reforma del artículo 28.2 de la LPNB), y en este sentido se introduce la obligación de coordinar, si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos y los mecanismos de planificación para unificarse en un documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente.

Por lo que se refiere a las medidas de conservación de la Red Natura 2000, a través de la modificación introducida por la Ley 11/2012, los planes o instrumentos de gestión que aprueben las Comunidades Autónomas para fijar las medidas de protección de las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, se observa que deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares. Este es un aspecto que había sido largamente reclamado por parte de las entidades locales y que además es de esperar que ayude a reducir la conflictividad que históricamente se ha presentado en torno a la aceptación en el territorio de la modificación del régimen de usos que supone un espacio natural protegido; que en multitud de ocasiones se ha percibido como una imposición externa a las facultades de ordenación de los aprovechamientos de naturaleza local.

Finalmente, y por lo que se refiere al desarrollo reglamentario, la nueva redacción de la Disposición final octava de la LPBN, habilita al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para (i) el desarrollo reglamentario del procedimiento de comunicación de la información oficial sobre espacios protegidos Red Natura 2000, entre las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y la Comisión Europea y (ii) para regular el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea, tanto de las medidas compensatorias adoptadas para planes, programas o proyectos, según lo dispuesto en el artículo 45.5 LPNB, como para la consulta previa a la Comisión Europea, según lo dispuesto en el artículo 45.6.c) de la LPNB. Se trata de un aspecto loable, por cuanto puede contribuir a superar algunas prácticas que se habían manifestado disfuncionales. En cualquier caso, conviene advertir que tanto los desarrollos reglamentarios como estas facultades mencionadas deben llevarse a cabo con un respeto escrupuloso a las competencias autonómicas en este campo.

3.3. RESIDUOS Y SUELOS CONTAMINADOS

Otro sector afectado por la Ley 11/2012 de medidas urgentes en materia de medio ambiente es el de residuos, a través de la modificación operada en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. La finalidad de la reforma es, de nuevo, simplificar y reducir las cargas administrativas que conlleva su aplicación. Por otra parte, se incide también en la delimitación de las competencias sancionadoras de las Administraciones Locales respecto de los residuos cuya recogida y gestión sea de su competencia. Importa destacar que, en conjunto, la Ley 11/2012 contiene algunas variaciones que, en opinión de ciertos autores (LOZANO CUTANDA) mejoran la excesivamente ambigua redacción que tenía esta reforma en el originario Real Decreto-Ley de 4 de mayo de 2012.

Como aspecto más destacable, la nueva redacción de la Ley 22/afecta al régimen jurídico de los sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR), a cuyo tenor, quedan limitados los supuestos en los que el Gobierno puede exigir la implantación de SDDR obligatorios: los residuos de difícil valorización o eliminación; los residuos cuyas características de peligrosidad determinen la implantación de un SDDR para garantizar su gestión correcta; y cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente. La reforma ha incidido también de una manera significativa en el régimen jurídico de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, y así, se elimina definitivamente la limitación de que sólo pueden formar parte de los sistemas colectivos los productores/envasadores y de que tengan que formar parte del sistema colectivo todos los productores/envasadores adheridos. Asimismo, por último, se elimina la cuota de mercado como elemento decisorio dentro del sistema colectivo.

La modificación normativa ha sido recibida de manera desigual, con una valoración negativa por parte de las asociaciones ecologistas, que contrasta con la valoración positiva de los principales Sistemas Integrados de Gestión (SIG) en España (Sigaus, Signus, Ecovidrio y Ecoembes) del modelo escogido por la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente. Así, a modo de ejemplo, Greenpeace entiende que lo más llamativo es que cierra la puerta al SDDR, que habría permitido unas tasas de reciclado de residuos de envases mucho mayores que los actuales, y de paso, el cumplimiento de los objetivos marcados por la Unión Europea. En definitiva, diversas asociaciones consideran que supone una nueva barrera a los SDDR, que significa un retroceso de 20 años, también descarta la opción de reutilización requerida por la legislación europea en la Directiva Marco de Residuos. Por el contrario, los representantes de los principales sistemas integrados piensan que el modelo escogido por la Ley 11/2012 apunta en la dirección correcta al entender que se consolidan los Sistemas Integrados de Gestión como el modelo más eficaz y eficiente para la gestión y el reciclado de residuos. En este sentido, y además del beneficio medioambiental que a su juicio aportan, los defensores de estos sistemas aseguran también que tienen un notable peso específico en la economía española, y singularmente como fuente de generación de empleo.

3.3. COSTAS Y MEDIO MARINO

A. La reforma proyectada de la Ley de Costas

Otro de los aspectos esenciales de la política ambiental del Estado en este año es la reforma proyectada de la Ley de Costas. Las actuaciones en este sentido comenzaron desde el inicio del 2012, y ya en enero se anunció la intención y las líneas básicas que incidirían en el cambio del régimen jurídico de las costas españolas. Tras diversas vicisitudes, el Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2012 aprobó remitir a las Cortes Generales el *Proyecto de Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988*. El intento confesado es el de proteger mejor el litoral frente a los excesos urbanísticos y generar confianza y mayor actividad económica; entre otras razones por la clarificación de los deslindes, concesiones y usos de las costas.

En síntesis, las principales modificaciones del nuevo texto normativo se cifran en la propia definición del alcance del dominio público marítimo-terrestre, introducir un régimen diferenciado para los tramos urbanos de las playas (las contiguas a suelos urbanizados) y para los tramos naturales de las playas (junto a espacios protegidos o suelo rural), con diferentes niveles de protección. Desde el punto de vista de las facultades y competencias administrativas, de aprobarse finalmente el proyecto normativo, la Administración General del Estado tendrá la facultad de suspender en vía administrativa los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o que supongan una infracción de las prohibiciones establecidas en la zona de servidumbre de protección, impugnando dichos acuerdos ante los Tribunales. El proyecto aborda también otra medida por la que se impiden nuevas edificaciones en el dominio público marítimo-terrestre y se prohíbe que las necesarias obras de mejora en los edificios existentes supongan cualquier aumento de volumen, altura o superficie. Para conseguir una completa seguridad jurídica, se garantiza la información a los ciudadanos sobre sus propiedades y otros derechos. Para ello, los bienes del dominio público marítimo-terrestre se deben inscribir en el Registro de la Propiedad. Con todo, la principal medida consiste en ampliar el plazo máximo de concesiones hasta 75 años, que además afectará a las otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley de reforma, mediante una prórroga extraordinaria habida cuenta de la proximidad del vencimiento de las concesiones vigentes a partir de 2018. En estos casos, aduce el Gobierno que no se trata de una prórroga indiscriminada, sino que en aquellos casos en los que las concesiones amparen ocupaciones para usos destinados a la industria extractiva, energética, química, petroquímica, textil y papelera será necesario obtener un informe ambiental específico. El Gobierno afirma que la ampliación de los plazos concesionales constituye una medida que tiene por objeto *facilitar la viabilidad y sostenibilidad de las actividades económicas (...) siempre que se trate de actividades respetuosas con el dominio público marítimo-terrestre. Con ello, se proporciona a dichas actividades un horizonte amplio de actividad e inversión, a la vez que se fomenta una mayor corresponsabilización de los concesionarios hacia la conservación de este dominio.*

Como es fácil de adivinar, los contenidos de esta reorientación no han resultado, ni mucho menos, pacíficos ni incontestados. Ya en el mes de julio, ciertas asociaciones como Ecologistas en Acción, WWF y SEO-Bird Life criticaron la ampliación de las concesiones a 75 años, llegando incluso a calificar de privatización encubierta esta modificación que supondrá el sacrificio del Dominio Público Marítimo Terrestre a la especulación urbanística y a los intereses privados. Ecologistas en Acción aseguró que la principal medida que contiene el anteproyecto es la de ampliar las concesiones a 75 años y permitir la compraventa de los inmuebles, «lo que equivaldría a tener en propiedad un espacio público prácticamente de por vida». También se ha criticado la pretensión de reducir la servidumbre en lugares como las rías al considerarla como una medida totalmente alejada de la verdadera dinámica de estos ecosistemas. En definitiva, múltiples asociaciones ecologistas mantienen que se trata de un enfoque que afecta negativamente al equilibrio y dinámica del litoral, a los usuarios de las playas, y además avanza en dirección opuesta al Plan Nacional de Adaptación del Cambio Climático en la costa.

Aparte de las críticas de diversas asociaciones ecologistas, y por la especial trascendencia de los promotores del mismo (profesores universitarios de la disciplina de Geografía, investigadores de ciencias del Mar y juristas de prestigio), valga reseñar a modo ejemplificativo el «manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros» de mayo de 2012. Dicho manifiesto parte de la base de que la crisis actual pone sobre la mesa la necesidad de reconsiderar algunas prácticas sobre el uso del territorio que se han venido produciendo en España en el último medio siglo; y así la considera como una oportunidad de repensar algunos asuntos como el uso del suelo, la gestión del agua, la preservación del paisaje, la provisión de infraestructuras y, en concreto, la ordenación de los espacios litorales. El manifiesto considera que la propuesta gubernamental, lejos de introducir mayor racionalidad en la gestión de los espacios litorales reincidirá en muchos de los errores ya cometidos. En caso de prosperar, piensan los autores del manifiesto que afectaría muy negativamente al conjunto del litoral español y en especial a las áreas costeras que aún conservan valores naturales destacados. Ante esta perspectiva, que produciría una significativa pérdida en términos económicos y de calidad ambiental para residentes y visitantes, el manifiesto desea destacar varios aspectos a tener en cuenta cuando se debata y decida sobre la modificación de la Ley de Costas de 1988. En este sentido, y por lo que respecta a los aspectos esencialmente jurídicos, los promotores y firmantes del manifiesto ponen de relieve la necesidad de adoptar un apostura firme en la protección de las costas, e invocan el carácter en su día innovador de la Ley de Costas que, a su juicio, debe preservarse, fundamentalmente en lo que se refiere al deslinde como acto de valor probatorio que declara la titularidad demanial a favor del Estado (invirtiéndose la regla consagrada de prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que obligaba al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contrario, que prima el carácter público del llamado dominio natural). En definitiva, consideran que la privatización de la costa es una pérdida colectiva y su defensa no admite involuciones normativas.

No es tarea fácil valorar la adecuación o yerro de la reforma proyectada. La prudencia aconseja tener en cuenta que hay medidas que pueden parecer razonables, entre ellas la facultad de suspender en vía administrativa los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre o que supongan una infracción de las prohibiciones establecidas en la zona de servidumbre de protección, en tanto que medida que tiende a evitar que se reproduzcan casos de construcciones ilegales. Más discutibles se presentan otros aspectos, como singularmente, los relativos a la duración y prórroga de las concesiones; y es que, si bien en efecto dotan de seguridad al titular de derechos concesionales, lo hacen al precio de renunciar a una política progresiva en materia de protección del litoral: no cabe duda de que eran perfectamente seguras las escrituras inscritas en el Registro de la Propiedad en las que se anotaba que una finca costera del Norte de España lindaba con Inglaterra, mar por medio. No basta con aducir razones de seguridad para desproteger o adoptar posturas regresivas en la tutela del litoral. Sea como fuere, no es aventurado augurar un futuro de litigios jurisdiccionales, eventualmente de naturaleza constitucional, si la reforma acaba por aprobarse en sus términos.

B. Otras actuaciones en el ámbito marino

Aparte de la proyectada modificación de la Ley de Costas en los términos que se acaban de apuntar, y de los aspectos orgánicos relativos a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, hay que hacer referencia a alguna actuación adicional que se ha llevado a cabo en el 2012 con incidencia en el medio marino, como la que representa el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina. Se trata de un sistema de aplicación a todos aquellos casos de contaminación marina accidental o deliberada, cualquiera que sea su origen o naturaleza, que afecte o pueda afectar, tanto a las aguas marítimas sobre las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, como a las costas españolas. El Real Decreto mencionado introduce mecanismos de planificación, organización y ejecución que resultan nuevos en cuanto a su aplicación al ámbito marítimo. También incluye una regulación mínima de los planes locales, de tal forma que las Entidades Locales costeras se integrarán en el Sistema Nacional de Respuesta. Se trata de innovadores instrumentos de planificación a los que presumiblemente se dirigirá la actuación ambiental en este ámbito en los próximos meses y que, en consecuencia, deberán evaluarse a la luz de sus resultados.

4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES

Analizadas las principales reformas relativas a la organización administrativa, y expuestos los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, procedemos ahora a resaltar algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en

políticas sectoriales del Estado en el año 2012. En términos generales, puede afirmarse que no faltan ciertamente los esfuerzos en este sentido, aunque tampoco puede ocultarse que, en la línea de lo que se afirmaba en las páginas iniciales de este capítulo, las consideraciones ambientales parecen haber perdido peso frente a las más directamente dirigidas a la reactivación económica y de empleo. Ello es particularmente observable en los ámbitos a los que nos referimos seguidamente relativos a las infraestructuras y transportes, vehículos, turismo, cambio climático, energía y agricultura.

4.1. INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTES

El hito más destacable en este ámbito de la actuación estatal es el inicio de la tramitación del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012-2024). En este sentido, el Consejo de Ministros del 3 de agosto de 2012 recibió de la ministra de Fomento el informe sobre el citado plan, cuyo documento inicial es de 26 de septiembre de 2012, y que se pretende redactado «de una manera coherente con la política económica del Gobierno, como instrumento para el crecimiento económico y el empleo, y ajustado a los criterios de consolidación presupuestaria». Es llamativo que en la nota del Consejo de Ministros, la única invocación a aspectos ambientales es la de que, como no podía ser de otra manera, se «procederá al trámite de evaluación de impacto medioambiental».

En cualquier caso, hay que destacar que estas consideraciones no están, obviamente, ausentes de una manera absoluta en la redacción del documento del plan. Así, se puede comprobar que, pese a la escasa atención que se les presta en el Capítulo I del documento inicial que expresa los motivos que hacen necesaria una nueva planificación de infraestructuras y transportes, el plan se detiene en los efectos e impactos sobre sostenibilidad y medio ambiente (apartado 1.4 del Capítulo II), y reconoce que se trata de uno de los sectores con mayor incidencia sobre el consumo final de energía, así como sobre las emisiones de GEI, de sustancias acidificantes y de ozono troposférico. El escenario que plantea, no obstante, es el de una coyuntura donde tiende a reducirse el consumo energético en transporte. Por otra parte, al igual que hacía el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), considera el ferrocarril como el medio más eficiente desde un punto de vista energético de transporte. El documento inicial plantea cinco objetivos estratégicos globales de la planificación, y entre ellos (objetivo C) el de promover una movilidad sostenible, compatibilizando sus efectos económicos y sociales con el respeto al medio ambiente.

En definitiva, a la luz del documento inicial de este plan, queda claro que la mejora de la competitividad y su consideración como instrumento de superación de la crisis siguen siendo los objetivos fundamentales de la planificación que acomete. Parece que, aún sin estar completamente ausentes, los elementos de carácter estrictamente ambiental o de sostenibilidad han perdido peso respecto de la diagnosis y determinaciones que preveía el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) al que está llamado a sustituir.

4.2. VEHÍCULOS EFICIENTES

Siguiendo en parte con las intervenciones que ya habían venido haciéndose en años anteriores, una de las líneas de actuación que parece haber tenido más importancia durante el año 2012 ha sido el de la incentivación y ayudas al fomento de vehículos eficientes. En este sentido, no caben muchas dudas sobre la incidencia directa que puede tener la renovación de las flotas de transporte sobre la reducción del consumo energético, con efectos adicionales positivos en materia ambiental. Sobre esta base, la resolución de 28 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publicó la de 24 de septiembre de 2012, del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, puso en marcha el llamado Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (Plan PIVE). Este programa, que parece haber retomado los esquemas de los antiguos planes VIVE –abandonados en el año 2011–, se dotó con 75 millones de euros y su objetivo fue el de sustituir 75.000 vehículos antiguos con las mismas unidades de vehículos nuevos o con menos de un año de antigüedad, –turismos y comerciales ligeros– favoreciendo la compra de vehículos con menores consumos de combustible. Las ayudas podían ser obtenidas directamente por los beneficiarios (particulares, profesionales, autónomos, microempresas y pymes) por una cuantía de dos mil euros, de los que mil euros eran aportados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y otros mil euros por el fabricante o importador.

Una vez más, entre sus justificaciones se encontraban razones de carácter puramente ambiental y de carácter de impulso y fomento económico. De este modo, el plan pretende paliar por una parte la considerable caída de ventas de vehículos registrada en España en los últimos años, que indirectamente ha provocado un envejecimiento del parque de vehículos que implica que sea más costosa, y menos eficiente y segura. El problema ambiental que se pretende atajar es el derivado de que el sector del transporte en España es el principal consumidor de energía final (37,4 por 100 en 2010), así como el principal emisor de gases de efecto invernadero (29,5 por 100 del total en el mismo año), enfrentándose a un importante reto en los próximos años para conseguir que nuestro país cumpla con los compromisos internacionales en cuanto a sostenibilidad ambiental y limpieza de aire en las ciudades. El sector se caracteriza, además, por tener una estructura de consumo dominada por productos petrolíferos importados prácticamente en su totalidad, lo que contribuye a la elevada dependencia energética de España del exterior, próxima al 80 por 100, muy superior a la media europea que es del 54 por 100, con los consecuentes efectos en el déficit exterior y en la inflación.

La duración del Plan PIVE estaba prevista del 1 de octubre de 2012 hasta el 31 de marzo de 2013 o hasta el agotamiento de los fondos. Lo cierto es que ha tenido una buena acogida, y prueba de ello es que los fondos se han agotado en tan solo tres meses de operación, lo que ha motivado que mediante la Resolución de 31 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica la de 30 de enero de 2013, del Consejo de Administración del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, se establezcan unas nuevas bases reguladoras para una segunda convo-

catoria de ayudas del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente, conocido como PIVE-2.

El plan PIVE no ha sido la única iniciativa de estas características, y así, dentro del Plan de Fomento de la Competitividad de Sectores Estratégicos, cabe reseñar que el Consejo de Ministros de 7 de septiembre de 2012 autorizó la concesión de ayudas para 117 planes de competitividad en el sector de la automoción a desarrollar en el año 2012. Cabe recordar que estos proyectos deben incardinarse en los objetivos generales del plan que prima las inversiones y actuaciones que aseguren la continuidad del sector del automóvil en España, anticipando los segmentos de mercado más competitivos en el futuro: coches híbridos, eléctricos, de reducidas emisiones de CO₂.

4.3. TURISMO

Aunque con menor intensidad que en años precedentes, la incorporación de elementos ambientales en la política sectorial de turismo también ha estado presente en la actuación ambiental del Estado en 2012. De esta manera, y dentro del contexto del Plan Nacional e Integral de Turismo, el Consejo de Ministros aprobó en el mes de octubre un Convenio de colaboración con el Instituto de Crédito Oficial para la puesta en marcha del tramo de financiación «ICO Inversión-Emprendetur Empresas Turísticas 2012». El convenio está dotado con 266 millones de euros, y se trata de préstamos dirigidos a financiar inversiones en infraestructuras turísticas de empresas o autónomos que desarrollen su actividad dentro del sector turístico. Entre los objetivos que persigue se encuentra el aumento de la eficiencia energética, la incorporación de tecnologías y accesibilidad de colectivos con necesidades especiales, así como la generación de empleo directo e inducido, tanto turístico como en otros sectores asociados.

Se aprecia, pues, un cierto retroceso en medidas de financiación a la sostenibilidad en el sector turístico, que contrasta con el enfoque que había venido adoptándose en los años inmediatamente precedentes. Es cierto que las disponibilidades presupuestarias son limitadas, y que no se pueden asumir obligaciones con la misma intensidad que en el pasado; pero tanto las conclusiones de Rio + 20, como la orientación del VII Programa Marco de la Unión Europea, como, en definitiva, el hecho de que el turismo constituya una parte importante de la actividad económica de España, quizás debería abocar a acometer algún esfuerzo adicional.

4.4. CAMBIO CLIMÁTICO

Aparte de cuestiones de detalle a efectos de la valoración global de la actuación ambiental del Estado, como el acuerdo de 3 de agosto de compra de derechos de emisión para dar cumplimiento a los compromisos internacionales derivados del Protocolo de Kioto, la actuación estatal en materia de cambio climático más destacada desde un punto de vista normativo está relacionada con los desarrollos normativos

necesarios para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2013-2020.

En este sentido, el Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, precisa aspectos relacionados con la aplicación en España del Capítulo IV de la Decisión 2011/278/UE, de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Hay que recordar en este punto que la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada por la Ley 13/2010, de 5 de julio, establece en su artículo 17 que la metodología de asignación gratuita transitoria será determinada por las normas armonizadas que se adopten a nivel comunitario.

El Real Decreto 1722/2012 afecta también a otros aspectos de esta Decisión como las normas relacionadas con la asignación de derechos a nuevos entrantes (nuevas instalaciones o ampliaciones significativas de las existentes), ajustes a la baja en la asignación debidos a ceses parciales (reducciones del nivel de actividad) o reducciones significativas de capacidad (cambios físicos que den lugar a un descenso significativo de la capacidad).

Por otra parte, debemos dar cuenta de que el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero también ha sufrido alguna modificación como consecuencia de la Ley 11/2012. En este sentido, se altera tanto la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, por lo que se refiere a las subastas; como la propia Ley 1/2005 al flexibilizar la extinción de la autorización de emisión de GEI por suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año. La reforma de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, se acomete para adaptar la normativa española a la europea y permitir el nuevo sistema de subasta de derechos de emisión de CO₂.

4.5. ENERGÍA

Uno de los ámbitos tradicionalmente (o al menos en los últimos años) clave en la introducción de consideraciones ambientales en políticas sectoriales lo constituye el de la energía. En anteriores ediciones de este Observatorio ya habíamos tenido ocasión de dar cuenta de un buen número de iniciativas, reflejadas en instrumentos de índole planificatoria, donde se ha plasmado esta interrelación del binomio energía-medio ambiente. Lamentablemente, no parecen haber corrido tiempos de excesiva bonanza por lo que respecta a la aplicación (vía financiación) de medidas de eficiencia energética y fomento de renovables en este año 2012. Los recortes han tenido lugar fundamentalmente por lo que respecta a la financiación de actuaciones dentro del Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020, y del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4).

En este sentido, cabe destacar que en el ámbito del Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 2011, el Gobierno suspendió en enero de 2012 de forma temporal las primas de nuevas instalaciones de régimen especial. Con el fin de contextualizar lo que aquí se afirma, cabe recordar que el mencionado plan estableció objetivos acordes con la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y atendía a los mandatos del Real Decreto 661/2007, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, así como a ciertas previsiones de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Pues bien, como se acaba de avanzar, en enero de 2012 el Gobierno suspendió temporalmente los procedimientos de preasignación de retribución y suprimió también temporalmente los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovable y residuos. Esta medida afecta a las tecnologías acogidas al régimen especial, esto es, la eólica, solar fotovoltaica, termosolar, cogeneración, biomasa, biogás, minihidráulica y de residuos, así como a las instalaciones de régimen ordinario de tecnologías asimilables a las incluidas en el régimen especial. Las razones que parecen justificar estas medidas se expresan en el Real Decreto Ley 1/2012, por el que se lleva a cabo esta medida, que básicamente afirma que, a pesar de que el Gobierno mantiene su apuesta por las energías renovables como parte indispensable del mix energético de España, la situación de crisis económica hace inviable continuar con el sistema de retribución hasta entonces vigente. Tal incompatibilidad se refuerza por el hecho del descenso de la demanda. Por ello, mientras se reforma el sistema y se avanza hacia un marco retributivo renovable que promueva una asignación eficiente de recursos, se procede a paralizar temporalmente el sistema retributivo.

Los programas de ayuda a proyectos estratégicos en este ámbito también se han visto afectados. Así, cabe destacar la renuncia a aplicar ciertas líneas de financiación del IDEA dentro del marco del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4). De este modo, y con la invocación de similares consideraciones justificativas, valga como ejemplo la Resolución de 15 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica la Resolución de 13 de noviembre de 2012, del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, deja sin efecto la de 8 de marzo de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria 2011, del Programa de ayudas IDAE a proyectos estratégicos de inversión en ahorro y eficiencia energética dentro del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4).

4.6. AGRICULTURA: PRODUCTOS FITOSANITARIOS

El último de los campos que merece especial atención en este apartado es el de los aspectos e impactos ambientales de la actividad agrícola, por cuanto en septiembre de

este año se ha establecido normativamente un marco de actuación para fomentar el uso sostenible de los productos fitosanitarios. Se trata de una medida que lleva a cabo el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, que tiene como objetivo garantizar el menor impacto posible en el uso de esos productos sobre la salud de los consumidores y el medio ambiente, fomentando la gestión integrada de plagas y técnicas alternativas. La gestión integrada de plagas se basa en la integración de un conjunto de medidas de prácticas agrícolas, de control biológico y de control químico, destinadas a mantener la presencia de las plagas y enfermedades en los cultivos en unos niveles que no afecten a la rentabilidad económica de los mismos. La norma mencionada establece una serie de obligaciones y medidas de carácter heterogéneo, aplicables a los productores y distribuidores de productos fitosanitarios, así como también a agricultores y otros profesionales. En esencia, el Real Decreto mencionado prevé una serie de actuaciones de la Administración (informativas, asesoramiento, innovación, guías de cultivo, entre otros) que deben permitir a los agricultores llevar a cabo la gestión integrada de plagas sin que ello les pueda suponer una desventaja competitiva. Cabe destacar asimismo el incremento del control de la venta y distribución de los productos fitosanitarios, la restricción y el control en la realización de aplicaciones aéreas de productos fitosanitarios, para los casos que prevé la normativa, así como el establecimiento de medidas para evitar la contaminación de las masas de agua y otras zonas sensibles.

El régimen que establece el Real Decreto citado debe complementarse a través de un Plan de Acción Nacional de Uso Sostenible de Productos Fitosanitarios, que está llamado a desarrollar gran parte de las medidas que todas las Administraciones competentes deben poner en marcha, con objeto de garantizar la sostenibilidad en el uso de los productos fitosanitarios. Una vez más se aprecia el recurso a la planificación como medida que tiene la potencialidad de racionalizar la actividad administrativa en un sector determinada, marcando objetivos y ordenando los medios y estrategias para su consecución; aspecto que resulta especialmente destacable en el tratamiento transversal de las consideraciones ambientales en políticas sectoriales.

