

Actuación ambiental del estado: planificación hidrológica, política energética y calidad del aire

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario.—1. INTRODUCCIÓN.—2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—3. LÍNEAS MAESTRAS EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL.—A) Aguas.—B) Residuos.—C) Costas y medio marino.—D) *Atmósfera*.—E) *Espacios y biodiversidad*.—4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES.—A) *Cambio climático*.—B) *Energía*.—a) Las energías renovables.—b) La prospección y extracción de hidrocarburos.—C) *Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera*.—D) *Turismo*.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales procedemos a exponer los aspectos básicos de la denominada “Actuación Ambiental del Estado” en el año 2013. Es notorio que desde el punto de vista de la actividad legislativa ha sido un año especialmente importante habida cuenta de que a través de la Ley 5/2013, de 11 de junio, se han reformado las Leyes 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Por otra parte, se ha producido también la aprobación de dos leyes esenciales en la materia. Nos referimos a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. No es este, naturalmente, el capítulo idóneo para proceder a un análisis minucioso de sus contenidos, pues son objeto de tratamiento específico en otros lugares de este volumen del Observatorio. No obstante, y antes de describir los rasgos fundamentales de la actuación ambiental del Estado en los términos que nos son propios, sí consideramos que merece la pena

hacer alguna observación de carácter general por lo que respecta a la regulación de la evaluación ambiental, en tanto que se trata de un instrumento clave para la integración de los elementos ambientales en los procesos de decisión públicos en la práctica totalidad de los ámbitos sectoriales con eventuales incidencias ambientales significativas. En este punto debe subrayarse que el legislador estatal, finalmente, ha optado por variar el enfoque o aproximación general escogido para establecer su régimen jurídico. De esta manera, la ley 21/2013 parece superar la visión fragmentada de utilizar dos instrumentos normativos diferentes para la EIA y para la evaluación ambiental estratégica –justificada inicialmente por motivos eminentemente cronológicos y de la necesidad de transponer las diferentes directivas entonces comunitarias (85/337 y 2001/42)– y en su lugar opta por regular la materia de evaluación ambiental en una sola ley aplicable tanto a EIA como a la evaluación estratégica. En cuanto a sus contenidos no es una ley revolucionaria: no puede serlo, habida cuenta de las exigencias muy claras –a pesar de su flexibilidad– de las normas europeas y de la interpretación profusa del TJUE por lo que respecta a algunos de sus elementos clave, como ocurre singularmente respecto a su ámbito de aplicación. No obstante, la ley avanza en algunos aspectos procedimentales, y, en este sentido, parece que acaba por dar carta de naturaleza a la primitiva redacción caso a caso como una auténtica modalidad evaluatoria simplificada, diferente de la evaluación ambiental ordinaria.

Dicho lo anterior, y por lo que respecta de una manera más estricta a la actuación ambiental del Estado, puede afirmarse en primer lugar que, asentada la estructura administrativa, el año 2013 se caracteriza a grandes rasgos por la casi total culminación del proceso de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos de las distintas demarcaciones hidrográficas –tarea compleja que ya estaba cumpliéndose con excesivo retraso si atendemos a las previsiones cronológicas de la Directiva Marco del Agua–. Se trata también de un año en el que se han consolidado las líneas estratégicas alumbradas en años anteriores por lo que respecta a la inclusión de elementos ambientales en políticas sectoriales. Como se verá, las actuaciones inciden fundamentalmente en los sectores de los vehículos, turismo, y, naturalmente en el ámbito de la energía. Cabe señalar en este punto la relevancia que en este tipo de actuaciones viene mereciendo la tutela del medio ambiente atmosférico.

Mención particular en este apartado introductorio merece el tratamiento de la política energética y de sus implicaciones ambientales. Como se verá, las consideraciones en torno esta materia exceden en este año del examen de las medidas de fomento de las fuentes de energía renovables. Puede apreciarse una emergencia de los aspectos relacionados con las implicaciones ambientales relativas a la prospección e investigación de fuentes de energía no renovables (singularmente los hidrocarburos). Como punto interesante cabe indicar que las medidas concretas, e incluso la orientación general de la política del gobierno han producido cierta contestación, tanto desde el punto de vista de la distribución competencial como, especialmente, de la ciudadanía.

Llegados a este punto, se procede a dar cuenta de la actuación ambiental del Estado en el año 2013, comenzando por el análisis de las novedades en organización administrativa, para abordar seguidamente las líneas básicas en los sectores ambientales y, por último, los aspectos de la integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales.

2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La mutabilidad de la organización administrativa ambiental obliga frecuentemente a que sea éste uno de los aspectos por los que debe comenzarse a la hora de esbozar las líneas maestras de la actuación estatal en esta materia. Son comunes, las reformas, las reorganizaciones episódicas y, menos frecuentemente, los cambios profundos de enfoque en la organización administrativa ambiental. Llama la atención en este año precisamente la ausencia de novedades de calado en este punto, que, consecuentemente, se caracteriza por la estabilidad. De esta manera, únicamente nos cabe apuntar alguna reforma menor como la operada por el Real Decreto 387/2013, de 31 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el Organismo Autónomo Parques Nacionales. La reforma adapta la representación de los distintos sectores presentes en el Comité a la estructura del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y reduce el número de miembros del Comité Español del Programa MaB. Prevé también la integración de un representante de la Fundación Biodiversidad.

3. LÍNEAS MAESTRAS EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

A) AGUAS

Desde un punto de vista normativo, hay que reseñar la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico llevada a cabo a través del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, y que incide sobre determinados aspectos relacionados con el Registro de Aguas y con la valoración de daños al dominio público hidráulico. El RD 670/2013 pretende desarrollar las disposiciones del artículo 80 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y prevé en este sentido la transformación del Registro en un Registro electrónico con actualización continua de la información sobre los derechos de usos de aguas (permitiendo además inscribir los aprovechamientos de aguas de fuentes de agua no convencionales, como la desalación o la reutilización de aguas residuales), adaptado a los requisitos que se derivan de la normativa en materia de administración electrónica. Junto a cuestiones relacionadas con la simplificación administrativa, su objetivo confesado es que el Registro de Aguas y su Base Central de datos cumplan con su finalidad de ser un instrumento básico para la gestión y control del dominio público hidráulico, así como de la planificación hidrológica. Por otra parte, el RD 670/2013 incorpora también una serie de criterios para permitir el

cálculo de los daños causados al dominio público hidráulico por los hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia de aguas en el ámbito de actuación de la Administración General del Estado.

De todas formas, y como ya ha sido apuntado, el grueso de las actuaciones en esta materia está relacionado con la vertiente planificatoria. En este sentido, y aparte de la inclusión de la previsión de determinados planes relativos al aprovechamiento del agua en el periodo estival dentro del contexto general del plan Verano 2013 –aprobado por el Consejo de Ministros de 7 de junio de 2013–, la actuación ambiental del Estado se ha centrado en el impulso, y práctica culminación, de la aprobación de los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas. Como se recordará de ediciones anteriores de este Observatorio, la tardanza en aprobar los planes hidrológicos de las diversas demarcaciones hidrográficas constituía uno de los problemas principales a los que debía hacer frente la Administración del Estado, habida cuenta de que se había sobrepasado con creces la fecha límite de aprobación prevista para el año 2009. El retraso, obviamente, ya no tenía remedio; y únicamente cabía impulsar la aprobación más rápida posible de estos instrumentos, de contenido y tramitación ciertamente complejos. En concreto, durante el año 2013 se han aprobado los planes hidrológicos de las siguientes demarcaciones hidrográficas: Illes Balears (Real Decreto 684/2013, de 6 de septiembre); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero (Real Decreto 478/2013, de 21 de junio); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo); Guadalquivir (Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo); parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (Real Decreto 400/2013, de 7 de junio); Cantábrico Occidental (Real Decreto 399/2013, de 7 de junio); la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil (Real Decreto 285/2013, de 19 de abril); Ceuta (Real Decreto 739/2013, de 30 de septiembre) y Melilla (Real Decreto 740/2013, de 30 de septiembre). Los planes anteriores se unen a los que ya habían sido aprobados durante el año 2012 (relativos a cuatro demarcaciones hidrográficas intracomunitarias Tinto, Odiel y Piedras, Guadalete y Barbate, Cuencas Mediterráneas Andaluzas Galicia-Costa).

Los contenidos de los planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas mencionados, que incluyen sus correspondientes programas de medidas, son lógicamente muy variados y diversos, tanto por lo que se refiere a las medidas concretas que establecen, a sus cuantías, como a los destinos prioritarios de las actuaciones que en ellos se prevén (y que, lógicamente están directamente relacionadas con los problemas específicos que en cada demarcación se deben afrontar para conseguir los objetivos conseguir el buen estado de las aguas y la adecuada protección del dominio público hidráulico). Se registran, por tanto, variaciones en la fijación de los caudales ecológicos, en la intensidad de las actuaciones previstas por lo que se refiere a control y reducción de extracciones, en el control de la contaminación de fuentes puntuales y fuentes difusas, en las obras hidráulicas previstas, etc.). La profusión de planes hace imposible en este momento abordar una exposición minuciosa de sus contenidos con-

cretos. No obstante, es interesante llamar la atención acerca de la importancia que en su gran mayoría (y muy particularmente en las demarcaciones del Guadiana y Guadalquivir) se presta al control de la demanda y extracciones. Hecho que conlleva efectos sobre dos Parques Nacionales íntimamente ligados a estos entornos: las Tablas de Daimiel y Doñana. Así, a modo de ejemplo y por lo que respecta a este último, el Plan de Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, limita la sobreexplotación del acuífero Almonte-Marismas y contempla diversas medidas para incrementar la protección del Parque Nacional de Doñana. Entre ellas, destaca la revisión de los títulos de derecho al uso del agua de los aprovechamientos de aguas existentes. Por otra parte, el mencionado Plan incorpora también un programa de estudio e investigación de masas de agua subterránea y cuantifica (quince hectómetros cúbicos) las necesidades de aportación de nuevos recursos superficiales para sustituir parcialmente las extracciones de la masa subterránea de Almonte-Marismas para mejorar los ecosistemas que dependen de la misma.

Finalmente, hay que dar noticia de la existencia de múltiples actuaciones de mera gestión que, y como viene siendo la tónica general en esta materia, constituyen una buena parte de la actividad estatal (acuerdos que autorizan obras de emergencia, convenios sobre infraestructuras de tratamiento de aguas residuales etc.). Su profusión y extensión hace inconveniente proceder a una enumeración exhaustiva.

B) RESIDUOS

Con una intensidad algo menor que la observada en años anteriores, la actuación ambiental del Estado también se ha reflejado en la planificación de los residuos. Cabe destacar en este punto la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de diciembre de 2103 del Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 (publicado mediante Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural). El mencionado programa se ordena a cumplir las obligaciones específicas en materia de prevención que dimanaban del artículo 29 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos (Directiva Marco de Residuos), entre las que se incluye la elaboración de un Programa de Prevención de Residuos antes del 12 de diciembre de 2013. Su contexto, como es fácil advertir, lo constituye el principio de jerarquía que establece en el artículo 4 de la Directiva Marco de Residuos –incorporada al ordenamiento jurídico español a través del artículo 8 de la Ley 22/2011, de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados– que prevé como primera opción de la política de residuos la prevención, seguida de la preparación para la reutilización, el reciclado, la valorización energética y, en último lugar, la eliminación de residuos. El programa marca un objetivo de una reducción global de un 10%, y para ello se articula en torno a cuatro líneas estratégicas relacionadas con la prevención de residuos: disminución de la cantidad de residuos, reutilización y alargamiento de su vida

útil y reducción del contenido de sustancias nocivas en materiales y productos, así como de sus impactos sobre la salud humana y el medio ambiente. A partir de esta definición de líneas estratégicas, se identifican para cada una de ellas las áreas de productos o sectores de actividad a los que se dirigen las actuaciones prioritarias. Por lo que respecta a las medidas concretas el Programa diferencia tres grupos de medidas de prevención: las que afectan al establecimiento de las condiciones en la generación de residuos (marco jurídico normativo, de planificación y de actuación de las administraciones), las relativas a la fase de diseño, producción y distribución de los productos, y las que se refieren a la fase de consumo y uso.

Desde el punto de vista del derecho internacional, queda por hacer simplemente una mención a la formulación de declaración unilateral del Reino de España al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989, y a su Enmienda, hecha en Ginebra el 22 de septiembre de 1995. La declaración tiene por objeto fijar la posición española sobre la extensión de la aplicación de este Convenio a Gibraltar que había sido decidida por el Gobierno británico, y notificada a España el 15 de abril de 2013 por el secretario general de Naciones Unidas. En síntesis, la declaración precisa que “Gibraltar es un territorio no autónomo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido”, de manera que “las autoridades de Gibraltar tienen un carácter local y ejercen competencias exclusivamente internas que tienen su origen y fundamento en la distribución y atribución de competencias efectuadas por el Reino Unido”, y que, en consecuencia, la eventual participación de las autoridades gibraltareñas en la aplicación del Convenio y de su Enmienda se entenderá realizada exclusivamente en el marco de las competencias internas de Gibraltar.

C) COSTAS Y MEDIO MARINO

Precisa pocas explicaciones afirmar que el hito fundamental en el año 2013 por lo que respecta a la protección del litoral lo constituye la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Como es sabido, esta norma, que ya suscitó una importante controversia desde el mismo momento en que comenzó a gestarse, incide en aspectos tan relevantes como la propia determinación del dominio público marítimo-terrestre, la configuración de los derechos concesionales transitorios y en el régimen de uso de determinados espacios litorales. No obstante su importancia, no abordamos en estas páginas un análisis de su contenido, habida cuenta de que éste es analizado ampliamente en otros capítulos de este Observatorio de Políticas ambientales. Baste dejar constancia de su aprobación antes de proceder a la exposición de otras iniciativas en la actuación estatal en esta materia que se han desarrollado en este año. En este sentido, cabe reseñar que la actuación del Estado en esta materia ha tenido por objeto fundamentalmente el régimen aplicable a la contaminación marina, así

como algunas cuestiones en torno a la introducción de criterios de sostenibilidad en el aprovechamiento comercial de ciertos recursos.

Así, y por lo que respecta a la contaminación marina, hay que hacer referencia en primer lugar a su vertiente internacional con incidencia interna, y, en concreto a las enmiendas producidas en el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, y sus protocolos de modificación. De esta manera, el 4 de octubre de 2013 mediante sendos acuerdos del Consejo de Ministros se toma conocimiento de las Enmiendas de 2012 al Anexo del Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973 –adoptadas mediante la Resolución MEPC.216(63), y de las Enmiendas de 2012 al Anexo del Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978, adoptadas mediante la Resolución MEPC.217(63)–.

Desde un punto de vista interno, la materia de la contaminación marina también se ha contemplado en Proyecto de ley de navegación marítima, aprobado por el Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes Generales el día 22 de noviembre de 2013. El mencionado proyecto aborda cuestiones esencialmente ligadas a la responsabilidad civil en supuestos de contaminación (habida cuenta de que la exigencia de responsabilidad administrativa se rige por el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, y la responsabilidad penal se halla regulada por el artículo 325 del Código penal –que tipifica los actos de contaminación del mar, incluso cuando se produzcan en alta mar–). En este sentido, la regulación de la responsabilidad civil del proyecto se concibe como suplementaria y adicional a la establecida por el derecho internacional; de manera que únicamente establece el régimen jurídico de los supuestos de responsabilidad civil a los que no les sean de aplicación los regímenes que establecen el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a la contaminación por hidrocarburos, de 1992 (CLC), en el Convenio internacional sobre constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos (FUND) y en el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos para combustible de los buques (BUNKERS 2001).

Finalmente, se ha aprobado el Real Decreto 629/2013, de 2 de agosto, que actualiza la normativa vigente sobre la pesca del coral rojo, ante la necesidad de introducir nuevos requisitos, tanto para el ejercicio de su pesca y venta, como respecto al procedimiento de autorización para su extracción y venta. Esta actualización persigue, entre otros objetivos, regular la actividad de una manera más compatible con la sostenibilidad del medio marino, y se dicta de acuerdo con las Recomendaciones emanadas de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. En este sentido, el RD mencionado, establece un número limitado de zonas donde pueden explotarse los bancos de coral existentes, reduce el peso total anual de capturas de coral rojo, así como establece las tallas mínimas y pesos totales de capturas (con un margen de tolerancia del 10 por 100), así como los puertos designados para los desembarques de coral rojo.

D) ATMÓSFERA

Son diversas, y numerosas, las actuaciones ambientales del Estado relativas al medio atmosférico. En cualquier caso, conviene hacer notar que la mayoría de las actuaciones en este ámbito se desarrollan dentro de las medidas de carácter transversal que se detallan en la siguiente sección de este capítulo. Como se comprobará, buena parte de ellas refleja una especial consideración de la tutela del medio ambiente atmosférico. Por ello, conviene tenerlas en cuenta cuidadosamente para poder dibujar un esquema completo de la actuación ambiental en esta materia.

Dicho lo anterior, y por lo que se refiere a la actividad normativa, es oportuno dar noticia en primer lugar de la aprobación del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

En cualquier caso, y por lo que respecta estrictamente a la actividad planificatoria en el ámbito de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, el Consejo de Ministros aprobó el 12 de abril de 2013 el Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 (plan AIRE). Más concretamente, el mencionado plan se encuadra en las previsiones del artículo 16.1 de la Ley 34/2007, desarrollada en este punto por el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. El plan pretende establecer un marco de referencia para reducir la contaminación y mejorar la calidad del aire en las ciudades. Para ello incluye establece una serie de medidas de carácter horizontal (que actúan sobre la información a la ciudadanía, la concienciación, administración, investigación y fiscalidad –entre ellas, se prevé evaluar la inclusión de criterios de calidad del aire en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica–) y otras de carácter sectorial (dirigidas a reducir las emisiones en sectores concretos: la industria, la construcción, el transporte, la agricultura y ganadería o el sector residencial, comercial e institucional). Es interesante en este punto señalar que el plan establece mecanismos para asegurar la coordinación con otros planes sectoriales, y en especial con los planes de calidad del aire que puedan adoptar las comunidades autónomas y las entidades locales en el marco de sus competencias.

E) ESPACIOS Y BIODIVERSIDAD

Aparte de las cuestiones relativas a organización administrativa que han sido reseñadas anteriormente, y de algunos convenios de colaboración entre el MAGRAMA y diversas Comunidades Autónomas relativos a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000 (como los suscritos siguiendo el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de mayo 2013), la actuación ambiental del Estado en esta materia ha tenido una incidencia especial por lo que respecta a la actividad normativa, aprobada o en tramitación.

En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto 1015/2013, de 20 de diciembre, por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad por el que se modifican los anexos I, II y V de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del 13 de diciembre de 2007. Se trata de una norma aprobada con el fin de adaptar la legislación española a las modificaciones operadas a través de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por el que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia, y, a su vez, modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992.

Dentro del desarrollo reglamentario de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, del 13 de diciembre de 2007 (en concreto de su artículo 61), cabe reseñar la nueva regulación del catálogo español de especies invasoras, que se ha introducido a partir del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Esta norma sustituye al régimen que establecía el al Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras, habida cuenta de los problemas prácticos (con numerosos recursos estimados por el Tribunal Supremo) que había planteado fundamentalmente la aplicación del Listado de Especies Exóticas con Potencial Invasor que establecía el RD de 14 de noviembre de 2011. El Real Decreto 630/2013 elimina este Listado de Especies Exóticas con Potencial Invasor, y lo sustituye por una relación indicativa que elaborarán las Comunidades Autónomas y la Comisión Estatal de Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Para estas especies se exigirá un mayor nivel de control y de vigilancia con el fin de proponer, llegado el caso, su inclusión en el Catálogo. La supresión de este listado ha motivado alguna contestación por parte de determinadas asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción, SEO/BirdLife y WWF), que, poniendo de relieve que el listado ahora suprimido incluía un buen número de especies causantes de graves daños ambientales y socioeconómicos, entienden que se ha producido un retroceso respecto a la normativa aprobada en el año 2011. Cabe destacar también que el RD 630/2013 añade 53 nuevas especies al Catálogo. Finalmente, el RD mencionado incide también en cuestiones competenciales en el caso de intervención de estas especies en los puestos fronterizos.

Por lo que respecta a la tramitación de proyectos normativos, es interesante señalar en primer lugar la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, informado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el 6 de septiembre de 2013. Entre sus contenidos destaca la presencia de determinadas disposiciones relativas a su declaración, gestión, acciones para el desarrollo territorial (ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los parques), y el desarrollo de la marca “Parques Nacionales de España”. De todas maneras, no ofrece dudas el hecho de que su incidencia fundamental se centra, de nuevo, en el ejercicio y coordinación de las competencias entre la administración estatal y las administraciones autonómicas. En este sentido, y como aspecto relevante, el Anteproyecto de Ley introduce la posibilidad de que el Estado pueda intervenir en el caso de catástrofes o situaciones extraordinarias que pongan en peligro la riqueza natural. Para ello, se atribuye al Organismo Autónomo Par-

ques Nacionales la potestad de declarar una emergencia –motu proprio o a instancia de las Comunidades Autónomas–, en cuyo caso se desencadena la obligación de las autoridades competentes de movilizar los medios humanos y materiales que se encuentren bajo su dependencia para restablecer la normalidad. Más allá de esta posibilidad, el anteproyecto reserva al Estado la posibilidad de intervenir, con carácter excepcional (y de forma singular), cuando disponga de datos que indiquen que un Parque Nacional se encuentra en un estado desfavorable y que los mecanismos de coordinación no resultan eficaces para garantizar su conservación. Finalmente, relacionado con cuestiones de coordinación administrativa, el anteproyecto crea un Comité de Colaboración y Coordinación (integrado por representantes técnicos de todos los Parques Nacionales junto con los representantes de la Red de Parques), y una Comisión de Coordinación para cada uno de los Parques Nacionales situados en territorios de varias Comunidades Autónomas.

Dentro del ámbito de las iniciativas legislativas en tramitación, merece destacarse que el proyecto de reforma del Código penal, presentado el 24 de septiembre de 2013, contempla también algunas cuestiones relacionadas con esta materia. De este modo, la reforma proyectada prevé una penalidad agravada para los incendios forestales. Así aumenta las penas para los autores de incendios forestales graves (elevando hasta seis el límite máximo actual de cinco años de cárcel), e introduce la consideración de que cuando los incendios afecten a espacios naturales protegidos se castigarán del mismo modo que los delitos contra el medioambiente (lo que supone una penalidad aún más agravada). Por otra parte, añade al elenco de supuestos agravados del artículo 353 del vigente Código Penal los incendios que afecten a zonas próximas a poblaciones o lugares habitados y a zonas forestales que constituyan el hábitat de especies animales en peligro de extinción o de flora amenazada, o que alteren significativamente las condiciones de vida animal o vegetal. Llama la atención la introducción de un inciso de carácter procesal penal que prevé la modificación de la Ley del Jurado para que estos delitos sean competencia de tribunales integrados por jueces profesionales. Finalmente, hay que recordar que el proyecto mencionado también aborda algunas reformas relativas a la protección penal de animales, e incluye en este sentido una definición de animales protegidos –que abarca a los domésticos, a los habitualmente domesticados, a los que viven bajo control humano y a todos los que no viven en estado salvaje–. Agrava las penas cuando se causa la muerte y añade la posibilidad de imponer una inhabilitación para la tenencia del animal.

4. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES

Analizadas las novedades principales por lo que se refiere a 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 2013. En términos generales, y como ya ha sido anticipado, pue-

de observarse que la mayoría de los planes y actuaciones en este ámbito inciden en los sectores cuya consideración ya venía siendo preferente en ejercicios anteriores. En este sentido, la actividad estatal toma como punto de referencia nuevamente los sectores de la energía, turismo, transporte y vehículos.

A) CAMBIO CLIMÁTICO

A diferencia de años anteriores, en los que resultaba apreciable una profusa actividad normativa dirigida a la regulación frontal de la materia del cambio climático, la actividad en este año 2013 se presenta bastante más moderada. La primera razón evidente es que no se ha tenido que afrontar ninguna transposición o incorporación perentoria a nuestro derecho de normas de derecho de la Unión europea en este ámbito. A ello podría añadirse que la actividad de esta índole se ha centrado, a menudo, en el ámbito autonómico. Lo dicho, naturalmente, no significa que el tratamiento de estas cuestiones esté ausente de la actividad estatal. Antes al contrario, teniendo en cuenta la transversalidad intrínseca de esta materia, los aspectos relativos al cambio climático están en la base de la práctica totalidad de las actuaciones sectoriales (energía, vehículos eficientes, eficiencia energética, turismo y medidas fiscales), hasta el punto que la introducción de elementos ambientales en estas políticas sectoriales viene muy frecuentemente justificada por las necesidades de hacer frente a los compromisos y objetivos asumidos y relacionados con el cambio climático. En definitiva, las estrategias del Estado en este ámbito pueden observarse en buena medida a través del análisis de las medidas concretas que transversalmente se van introduciendo en los sectores de actividad que se abordan en otros epígrafes de esta sección, a los que nos remitimos.

Advertido lo anterior, únicamente haremos referencia aquí a las asignaciones concretas de emisión de gases de efecto invernadero. Así, en primer lugar, el 5 de abril de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la asignación individual de derechos de emisión al sexto conjunto de instalaciones que solicitaban asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012 (incluidas en el ámbito de aplicación de 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). A través de este Acuerdo se otorga asignación de derechos de emisión a treinta nuevas instalaciones y ampliaciones de existentes, por un total de 1,8 millones de derechos de emisión.

Por su parte, el acuerdo de del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2013, aprueba la asignación final gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión para el periodo 2013-2020 y para cada año a cada instalación. Las asignaciones, que afectan a un total de 1005 instalaciones –que pertenecen a sectores industriales emisores de gases de efecto invernadero, excluidas las eléctricas, a las que ya no les es de aplicación este sistema– suponen en torno a 72 millones de toneladas de CO₂ en 2013 y descienden gradualmente hasta los 62 millones de toneladas en 2020. El

acuerdo mencionado establece la subasta como el procedimiento normal para la asignación a partir de 2013, aunque también se contempla la posibilidad de que determinados titulares de instalaciones puedan recibir derechos gratuitos entre 2013 y 2020 en una cantidad que resulta de aplicar la normativa armonizada de la Unión Europea.

B) ENERGÍA

Como ya ha sido anticipado, los aspectos relacionados con la política energética, y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental, constituyen uno de los elementos más característicos de la actuación ambiental del Estado durante el año 2013. Las cuestiones que se suscitan son ciertamente complejas y variadas, y, en síntesis, abarcan desde la ya casi sempiterna cuestión del régimen de producción –y fundamentalmente de retribución– de energías renovables, hasta una intensificación de las cuestiones e implicaciones ambientales relacionadas con la búsqueda de fuentes de energía no renovables. Adicionalmente, y como tónica general, cabe subrayar que la actuación estatal en esta materia ha resultado controvertida, con una tipología de conflictos que, exclusivamente desde el punto de vista jurídico, abarcan desde las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños derivados del cambio de régimen de producción eléctrica en régimen especial, hasta conflictos interadministrativos –con la llamativa aparición de diversos requerimientos de incompetencia de CCAA al Estado–, así como también algunas cuestiones relacionadas con las competencias de la Administración Local. Se examinan a continuación estas cuestiones en detalle.

a) Las energías renovables

En ediciones anteriores de este Observatorio habíamos tenido ocasión de comprobar la línea sinuosa que, al menos desde el año 2009, ha seguido el tratamiento del fomento de las energías renovables. Esta evolución ciclotímica ha conocido en ocasiones cambios de enfoque normativo (más o menos profundos, incluyendo la eliminación o suspensión de los beneficios a los productores). No desconocemos que pueden existir razones que justifiquen episódicamente estos cambios de régimen, esencialmente basadas en cuestiones relacionadas con la crisis económica que se sufre durante estos últimos años. En cualquier caso, lo cierto es que ello no siempre ha redundado en la seguridad de los productores, ni tampoco ha faltado quien reproche que el régimen jurídico aplicable a estas energías no refleja en realidad una apuesta firme por su fomento, por más que retóricamente siempre se afirme lo contrario. En este sentido, hay que destacar que esta variación de regímenes suscitó controversia y motivó en su día la interposición de diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Así, cabe destacar que el 22 de marzo de 2013, el Consejo de Ministros desestimó diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por los titulares de instalaciones fotovoltaicas, por los daños y perjuicios que argumen-

taban que les habían ocasionado las reformas del régimen introducidas a finales del año 2010. Como ha sido explicado en ediciones anteriores de este Observatorio, las mencionadas reformas incidieron en el régimen de retribución de las instalaciones fotovoltaicas, limitando esencialmente en el tiempo el derecho de estas instalaciones a percibir la prima, y estableciendo ciertas obligaciones de carácter técnico. El Consejo de Ministros, sin embargo, ha entendido que los titulares de instalaciones fotovoltaicas no tienen derecho a que el régimen de primas se mantenga inalterado en el tiempo, sino que tienen derecho a una rentabilidad razonable. Por ello, reputa legítimos los cambios que se produzcan en dicho régimen de primas, siempre que no menoscaben el derecho a la retribución razonable.

Sea como fuere, los aspectos relativos a la producción de energía eléctrica en régimen especial han estado presentes de nuevo en la actuación estatal a lo largo de este año 2013. De esta manera, el Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero vuelve a incidir en el régimen de retribución de las instalaciones de energía eléctrica en régimen especial. En su virtud se elimina la posibilidad de que los titulares de estas instalaciones pudieran elegir entre el sistema de tarifa regulada o el sistema que fija la retribución a través del precio de mercado más una prima. Al eliminar esta opción, la norma mencionada estableció un modelo de retribución común para todas las instalaciones de régimen especial, a través de la fórmula de tarifa regulada –salvo que el titular de la instalación decidiese percibir solamente el precio de mercado (sin prima)–.

Más allá de estas previsiones, como es fácilmente entendible, exponer la articulación concreta de estas medidas, con un contenido fuertemente técnico-económico, excede por completo de las pretensiones de estas páginas. De este modo, simplemente reseñaremos las previsiones de carácter presupuestario que establece la Disposición Adicional Vigésimonoventa de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (que reforma la Disposición adicional Quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013). La disposición mencionada, y por lo que respecta a las aportaciones para la financiación del Sector Eléctrico y la política de lucha contra el cambio climático, prevé que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destine a financiar los costes del sistema eléctrico referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de determinados ingresos: como la estimación de la recaudación anual correspondiente al Estado derivada de los tributos incluidos en la ley de medidas fiscales para la sostenibilidad Energética y de diversos porcentajes de ingresos estimados por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Finalmente, por lo que respecta a las renovables, hay que dar noticia de alguna cuestión relacionada con la competencia para otorgar las autorizaciones a las instalaciones de producción de energía en el mar territorial –con incidencia en los parques eólicos marinos–. Así, mediante acuerdo de 8 de febrero de 2013, el consejo de Ministros rechazó un requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de

Canarias en relación con el Real Decreto de 29 de octubre de 2012, por el que se modifica otro Real Decreto de 20 de julio de 2007, sobre el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de generación eléctrica en el mar territorial para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. El Consejo de Ministros se basa fundamentalmente en el hecho de que la Comunidad Autónoma carece de competencia respecto de las instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, ya que no extiende su territorio al medio marino con carácter general, ni a las llamadas aguas canarias en particular.

b) La prospección y extracción de de hidrocarburos

Como ya ha sido anticipado, junto a los aspectos relacionados con las energías renovables, resulta interesante indicar que en este año han emergido de manera intensa ciertas cuestiones relacionadas con las implicaciones ambientales la investigación y prospección de hidrocarburos. Así, durante este año se han venido otorgando permisos para este tipo de prospecciones como, por ejemplo, los denominados “Cronos” y “Aguiles” autorizados a través de los Reales Decretos 316/2012 y 317/2013, de 26 de abril, a favor de la entidad Frontera Energy Corporation S.L. Cabe señalar que el permiso “Cronos” fue recurrido. El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 30 de agosto, desestimó los dos recursos interpuestos, que, por lo que respecta específicamente a los elementos ambientales, entiende que el acto administrativo se configura como una concesión demanial, por lo que no puede entrañar por sí ninguna afección al medio ambiente, de manera que el otorgamiento de dicho permiso de investigación de hidrocarburos no implica la autorización de los trabajos concretos previstos en su plan de investigación.

Mención particular merece la técnica de de prospección o extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (“fracking”). Desde un punto de vista normativo, y en un contexto de cierta polémica respecto a la admisibilidad de su utilización, cabe reseñar que la nueva ley de evaluación ambiental aprobada en diciembre de 2013 ha optado por incluir nominalmente este tipo de proyectos entre los comprendidos en su ámbito de aplicación, intentando asegurar la introducción de los elementos ambientales en la autorización de este tipo de proyectos. En cualquier caso, las controversias en este punto han trascendido los aspectos meramente evaluatorios ambientales, y así, resulta interesante recordar que el Ayuntamiento de Cuartango (Álava) cursó una solicitud para celebrar una consulta popular relativa a que el Plan General de Ordenación Urbana recogiera como uso autorizado del suelo el de la prospección o extracción de hidrocarburos mediante esta técnica. El Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 30 de agosto de 2013, ha considerado, sin embargo, que en la solicitud realizada por dicho municipio no concurren requisitos exigidos en el artículo 71 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (no es un asunto de competencia propia municipal, al afectar a las competencias exclusivas del Estado en materia energética; además no es un asunto circunscrito al ámbito territorial local).

C) VEHÍCULOS: EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA

Las iniciativas dirigidas a la sustitución del parque de vehículos automóviles, tal y como puede observarse en el análisis de las políticas ambientales del Estado durante estos últimos años, suele presentar una doble vertiente que hace referencia tanto a la consecución de objetivos de eficiencia energética como a la incidencia de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire. A ellas hay que añadir los objetivos de reactivación económica, que habitualmente aparecen entre las justificaciones que acompañan a las medidas adoptadas en este ámbito. En cualquier caso, no es ninguna novedad afirmar que en años anteriores los aspectos del ahorro en los consumos energéticos y los elementos relacionados con la reactivación económica han primado sobre otros tipos de consideraciones. Prueba de ello, por remontarnos a los antecedentes más cercanos, fue la aprobación en el año 2012 de los programas de Incentivos al Vehículo Eficiente (Plan PIVE y PIVE-2), que, retomando los esquemas de los antiguos planes VIVE, pretendieron sustituir un buen número de turismos y vehículos comerciales ligeros antiguos por vehículos nuevos o con menos de un año de antigüedad, favoreciendo la compra de vehículos con menores consumos de combustible. Se trata de una iniciativa que ha tenido continuidad en el año 2013, y de esta manera, el 26 de julio de 2013 se aprobó por el Consejo de Ministros la tercera convocatoria del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE-3). Los objetivos y mecanismos del plan PIVE-3 coinciden con los de las ediciones anteriores, y, de este modo, se dota con un presupuesto de 70 millones de euros, financiados mediante un crédito con cargo a los Presupuestos Generales del Estado al Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE); y se centra en sustituir vehículos, turismos y comerciales ligeros, con más de diez años y siete años de antigüedad, respectivamente, por modelos de alta eficiencia energética, de menor consumo de combustibles y emisiones de CO₂. Merece destacarse también en este ámbito la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos en 2013, en el marco de la Estrategia integral para el impulso del vehículo eléctrico en España 2010-2014 que se lleva a cabo a través del Real Decreto 294/2013, de 26 de abril.

Más centrado en cuestiones de mejora de la calidad del aire parece estar el Plan PIMA AIRE, aprobado por primera vez en febrero del año 2013. Parte de la constatación, pacíficamente admitida, de que uno de los principales factores que incide en la calidad del aire, especialmente en medio urbano, viene constituido por las emisiones de vehículos comerciales y de reparto. El plan PIMA AIRE pretende incidir en este vector. De esta manera, se ordena a la mejora de la calidad del aire en España mediante la renovación del parque de vehículos comerciales y su sustitución por otros modelos más eficientes y de menor impacto. El MAGRAMA calcula los beneficios en una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por vehículo sustituido caerán entre un 15-20 por 100. En el caso de las partículas (los contaminantes que afectan a la salud de una manera más directa), el descenso medio estima que llegará a ser de un 94 por 100. Consiste esencialmente en la concesión directa de ayudas (entre 1000 y 2000 euros, dependiendo del peso del vehículo), para la sustitución de vehícu-

los de hasta 3.500 kilos con una antigüedad de más de siete años y se renovarán por otros modelos nuevos o seminuevos de ese mismo tonelaje, con etiqueta de eficiencia energética A, B, C y D –tratando de abarcar el segmento más eficiente del mercado–. En su primera versión (aprobada mediante Real Decreto 89/2013 de 8 de febrero, el plan únicamente abarcaba los vehículos comerciales, pero posteriormente fue ampliado su ámbito de aplicación también a turismos (mediante Real Decreto 631/2013, de 2 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero), con un límite de 30.000 euros antes de impuestos (requisito que no es de aplicación a las ayudas destinadas a la adquisición de vehículos eléctricos puros, híbridos enchufables y de autonomía extendida).

Más adelante, a través del Real Decreto 831/2013, de 25 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 89/2013, de 8 de febrero, por el que se regula la concesión directa de ayudas del Plan de Impulso al Medio Ambiente «PIMA Aire» para la adquisición de vehículos comerciales, se aprueba un nuevo plan PIMA AIRE 2, en este caso dirigido a la adquisición de motocicletas, ciclomotores eléctricos y bicicletas de pedaleo asistido por motor eléctrico.

D) TURISMO

Abundando en la línea emprendida en años anteriores, la incorporación de elementos ambientales en la política sectorial de turismo también ha estado presente en la actuación ambiental del Estado en 2013. En este ámbito es especialmente destacable la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de junio de 2103 del Plan “PIMA SOL”. El plan se encuadra en el contexto de las políticas y medidas adicionales que deben establecer los Estados Miembros a fin de reducir las emisiones de los sectores denominados difusos en los términos de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, a cuyo tenor establece el compromiso de disminuir las emisiones en un 10 % con respecto a 2005 en 2020. Habida cuenta de que entre los sectores «difusos» se encuentra el de la edificación hotelera, de la importancia que reviste el turismo para el PIB, y del impacto esperable que sobre la reducción de emisiones puede tener la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones hoteleras y la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero, se aprueba el plan PIMA SOL.

Se trata de un plan enfocado al sector hotelero, que se encuadra dentro del Plan de Impulso al Medio Ambiente (PIMA), y que se centra en la renovación de infraestructuras en establecimientos hoteleros con el objetivo fundamental de disminuir sus emisiones de CO₂ entre un 40% y un 70% (aunque también tiene en consideración la reducción de otros gases como el óxido de nitrógeno, así como las partículas en suspensión). La duración prevista del plan es de un año, e incluye medidas de mejora en el aislamiento de fachadas, cubiertas y ventanas que impliquen una disminución de emisiones, así como las relativas a la renovación de los sistemas de monitorización y gestión de los servicios de los establecimientos. También figuran medidas de gene-

ración de energía renovable para autoconsumo para agua caliente sanitaria y climatización, y otras mejoras de gestión del agua y de los residuos.

El plan anticipa una inversión global de más de cuatrocientos millones de euros, y se articula a través de préstamos a los establecimientos hoteleros con un 50% de financiación del Banco Europeo de Inversión (BEI) en condiciones por debajo de las del mercado. Además, prevé una inversión de 5,21 millones de euros por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para la compra de las reducciones de emisiones verificadas de CO₂ que se produzcan en los hoteles mediante los proyectos de renovación. En este sentido, en agosto de 2013 se aprobó el Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del “Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL”, para la rehabilitación energética de sus instalaciones, se regula la adquisición de créditos futuros de carbono por el Fondo de carbono para una economía sostenible.

Al igual que ocurriera en torno al plan PIMA aire, también ha habido problemas competenciales en este ámbito, y así, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 15 de noviembre de 2013, da contestación a un requerimiento de incompetencia formulado por la Generalitat de Catalunya. En concreto, se cuestionaban diversos preceptos del Real Decreto 635/2013, de 2 de agosto, por el que, en desarrollo del «Plan de Impulso al Medio Ambiente en el sector hotelero PIMA SOL al considerar que el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus funciones, asumiendo competencias ejecutivas en materia de medio ambiente propias de las Comunidades Autónomas. El Gobierno rechaza las argumentaciones de la Generalitat, y para ello se basa en que existe una supraterritorialidad del objeto de regulación y, en este sentido, entiende que el Tribunal Constitucional habría legitimado excepcionalmente en estos casos el ejercicio estatal de las competencias ejecutivas. Concretamente, para apreciar la supraterritorialidad se apoya en que, dada la incidencia que tiene en la actividad económica la necesidad de garantizar los objetivos de reducción de emisiones, es necesario que el ejercicio de la competencia que se ejerza sobre las adquisiciones de créditos de carbono (herramienta para implementar las obligaciones internacionales de España en materia de reducción de emisiones) se proyecte de forma homogénea y coordinada sobre el conjunto del territorio nacional, sin que sea objeto de fraccionamiento. También se pretende asegurar que las reducciones de emisiones se produzcan allí donde resulte más eficiente desde la perspectiva de los compromisos asumidos por el Reino de España en este contexto. Asimismo, es importante que el modo en que se calculen las reducciones de emisiones o el valor que se dé a las mismas sea idéntico en todo el territorio.

