

## Cataluña: Ante otras prioridades, la protección ambiental en regresión

---

MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY

*Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona*

Sumario.—TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL.—2. LEGISLACIÓN.—2.1. *Normativa sectorial*.—A. Cambio climático.—B. Pesca en aguas marítimas y continentales.—C. Caza.—3. ORGANIZACIÓN.—4. EJECUCIÓN.—4.1. *Energía y cambio climático*.—4.2. *Espacios naturales*.—4.3. *Prevención de incendios: especial atención a zonas forestales y a espacios naturales*.—4.4. *Ordenación del territorio y urbanismo*.—4.5. *Paisaje*.—4.6. *Colaboración en el ámbito de la producción y el consumo sostenibles*.—4.7. *Instrumentos económicos y previsiones presupuestarias*.—5. CONFLICTOS.—6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—6.1. *Denominación de los Departamentos competentes en materia de medio ambiente*.—6.2. *Titulares de los principales órganos de los Departamentos*.—6.3. *Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos*.—7. APÉNDICE LEGISLATIVO.—8. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

### 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El período analizado viene marcado, sin duda, por dos circunstancias que condicionan claramente el contexto en el que se ha desarrollado la intervención pública en Cataluña. Por una parte, la continuación de la situación de crisis económica que se vincula a la austeridad como uno de los principales criterios a tener en cuenta para hacer efectivo el objetivo prioritario, el de la reducción del déficit público. Por otra parte, el final anticipado de la legislatura, con la convocatoria de las elecciones al Parlamento de Cataluña (Decreto 104/2012, de 1 de octubre), poniendo fin así a un mandato especialmente breve que no llega a los dos años desde su inicio. Evidentemente, la acción del legislativo y del ejecutivo y, por tanto, el desarrollo de políticas públicas, también las ambientales, se ha visto alterada por esta situación. Como vere-

mos, en general se observa una escasa –especialmente en relación con la actividad legislativa– y dispersa intervención pública ambiental, aunque con algunas excepciones a las que nos referiremos en los siguientes apartados.

Sin hacer ahora otras consideraciones que no proceden en este trabajo, estrictamente desde la valoración del desarrollo de las políticas ambientales en el marco de las políticas sociales del gobierno de Cataluña, la coyuntura del período analizado no ha favorecido en absoluto el desarrollo de una actividad pública ambiental continuada que es la que permite alcanzar objetivos y finalidades públicas adecuadamente y, a su vez, realizar un seguimiento y valoración a corto y medio plazo para incorporar mejoras o correcciones cuando es necesario.

Las exigencias de reducción del déficit público, que siguen dirigiendo la acción pública catalana, conducen a un escenario en el que continúa siendo una prioridad favorecer e incentivar la actividad económica. Se da clara prevalencia a una tipo de intervención pública que favorece la reactivación económica, en detrimento de otros objetivos o finalidades de interés general como son, evidentemente, las relativas a la protección del medio ambiente. No es posible de este modo dar una adecuada respuesta a las exigencias de la función pública encomendada por el marco jurídico vigente. En esta línea, las medidas previstas van dirigidas en muchos casos a la agilización y a la simplificación administrativa para impulsar la actividad económica, especialmente en determinados sectores (en este sentido conviene recordar las Leyes ómnibus aprobadas en el 2011 y sus consecuencias –vid. OPAM’12–). Las medidas para paliar la crisis económica no son en absoluto favorables a la incorporación de determinados objetivos y finalidades ambientales, especialmente respecto a los ámbitos relativos, en general, a la conservación de la naturaleza y, en especial, a la protección de la biodiversidad. Conviene, pues, llamar la atención sobre las consecuencias que esta tendencia está provocando en relación con el incumplimiento del llamado principio de no regresión ambiental.

En este sentido, y en el marco del Plan de Gobierno 2011-2014 (OPAM ‘12), destaca el documento de bases de la Estrategia Cataluña 2020 –inspirado en el documento Estrategia Europa 2020– (aprobado por el Gobierno en abril de 2012) en el que se trata de establecer los criterios para la reactivación de la economía catalana y reorientar el modelo productivo mejorando la competitividad y la ocupación. En el documento se establecen ocho ejes estratégicos que han de permitir el cumplimiento de ese doble objetivo. Entre ellos, sólo uno se refiere a la utilización de los recursos, aunque en un sentido eminentemente economicista. El sexto eje señala, como una de las estrategias, «el impulso de la transición hacia una economía más eficiente en el uso de los recursos». Se prevé, además, que cada uno de esos ejes se desarrolle en acciones concretas y cuantificadas que deberán incidir en seis ámbitos prioritarios de entre los cuales sólo dos se pueden relacionar con las políticas ambientales: la cohesión social y la economía verde.

En la misma línea, y pese a la baja actividad en este período, destaca, como se verá, el ámbito del cambio climático en relación con la energía, como sectores de inter-

vección que se están configurando como prioritarios, sin duda por sus posibilidades en relación con determinados sectores económicos emergentes y a los objetivos de reactivación económica. En este mismo sentido, y en cuanto a los mecanismos o instrumentos de ejecución aplicados, si bien continua siendo relevante la utilización del instrumento de planificación o programación, destacan, como instrumentos económicos, las diversas convocatorias de ayudas y subvenciones en diferentes ámbitos, como se verá, en muchos casos vinculados a los objetivos de reactivación económica a la que nos hemos referido. También, en relación con los objetivos de reducción del déficit, son relevantes algunas novedades organizativas, que serán comentadas más adelante, en relación a la forma de gestionar algunas prestaciones en el ámbito del abastecimiento y gestión del agua.

Las elecciones celebradas el 25 de noviembre de 2012 suponen, como apuntábamos, cambios significativos en la composición del Parlamento de Cataluña, respecto a las anteriores elecciones, y también algunas modificaciones en el nuevo Gobierno que presidirá –en el que será su segundo mandato– Artur Mas después de su elección por la Cámara parlamentaria. Estas novedades también deben ser tomadas en consideración en esta valoración general del período analizado puesto que inciden en el desarrollo de las políticas ambientales.

Por lo que se refiere a los resultados del proceso electoral, los 135 escaños del Parlamento se distribuyen del siguiente modo: CiU (50), ERC-Cat Sí (21), PSC (20), PP (19), ICV-EUiA (13), C's (9) y CUP-Alternativa Esquerres (3). La ajustada mayoría parlamentaria obtenida por *Convergència i Unió* y el importante aumento de la representación obtenida por *Esquerra Republicana de Catalunya* –que pasa a ser la segunda fuerza en el Parlamento de Cataluña en cuanto al número de diputados obtenidos–, conduce a un Acuerdo entre los dos partidos políticos con el objetivo de garantizar, en los términos del documento, estabilidad en la gobernabilidad de Cataluña en esta nueva legislatura. El Acuerdo para la X Legislatura («Acuerdo para la transición nacional y para garantizar la estabilidad parlamentaria del gobierno de Cataluña») entre CiU i ERC prevé, además de sus pactos iniciales, –en sus tres anexos– numerosas actuaciones de diversa índole (legislativas, organizativas, de planificación, tributarias, acuerdos, etc.). El contenido del documento no destaca por configurar como prioritarias o prevalentes aquellas actuaciones o medidas directamente relacionadas con la eficacia de la función pública específica de protección del medio ambiente. Destacamos, no obstante, junto a otras previsiones más globales o transversales, los contados instrumentos y medidas acordadas que deberían permitir el desarrollo de determinadas políticas ambientales.

El Anexo segundo –relativo a las «prioridades del gobierno»– prevé como instrumento de actuación la elaboración de «un plan para asumir la gestión, el transporte y la distribución de la energía y la gestión del agua (...)». En el mismo anexo se contemplan un conjunto de medidas –algunas más concretas y detalladas y, otras, más genéricas– para «un país más sostenible»: Elaboración de un Pacto nacional sobre políticas de sostenibilidad (se enumeran aquí la Ley del cambio climático, la Ley de la biodi-

versidad o de política energética) y para el impulso y el desarrollo de la economía verde como ámbito estratégico; Mantenimiento y renovación del compromiso del gobierno en la defensa de los caudales ambientales del río Ebro y continuación de los trabajos para la recuperación de los caudales del río Ter; Impulso de una Ley del bosque (que integre mecanismos que favorezcan la aparición de un sector forestal productivo, diversificado y rentable, junto a mecanismos de protección, de libre acceso y de prevención y gestión de los desastres naturales); Impulso de la Ley de seguridad civil y emergencias y evaluación de las medidas acordadas en el ámbito de la prevención de incendios. Finalmente, el Anexo tercero –relativo a la «política económica presupuestaria»– explicita como medidas que el Gobierno se compromete a hacer efectivas («tan pronto como sea posible») para generar ingresos adicionales vinculados a la reducción del déficit público, asumiendo al mismo tiempo su reversibilidad: La implementación de «nuevas vías de imposición ambiental, como las que gravan la emisión de gases contaminantes (emisión de gases en el despegue de aviones) o la producción de residuos nucleares (modificación del gravamen de protección civil sobre las nucleares). En relación con el contenido del Acuerdo, y teniendo en cuenta el nuevo Gobierno constituido después de las elecciones, veremos si se produce en los próximos meses la aprobación de un nuevo Plan de Gobierno que sustituya al previsto, en principio, para el período 2011-2014.

Por lo que respecta al nuevo Gobierno no se producen modificaciones sustanciales en su estructura, respecto al Gobierno anterior, por lo que se refiere a los ámbitos relacionados más directamente con el desarrollo de la función pública de protección del medio ambiente. Se mantiene pues la dispersión de las materias ambientales entre el Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural, con las consecuencias que ello comporta en cuanto a prioridades políticas, complejidad de estructuras y posibles problemas de coordinación administrativa. Debe considerarse además el Departamento de Empresa y Ocupación, especialmente por sus competencias en materia de energía y minas que se mantienen en el mismo. Por lo que se refiere a los titulares responsables de los distintos Departamentos sí se producen algunos cambios, respecto al Gobierno anterior a las elecciones, en los términos del Decreto 166/2012, de 27 de diciembre, de nombramiento de los consejeros y consejeras, tal como se detallará en el apartado 6 del trabajo.

## **2. LEGISLACIÓN**

Sin duda el particular contexto político de Cataluña en 2012 trae como consecuencia, a diferencia de la situación habitual en otros períodos, una clara disminución del volumen de normas aprobadas, tanto por parte del legislativo como del ejecutivo. Es especialmente significativa la escasa actividad legislativa en el Parlamento, a excepción de la legislación relativa a las medidas presupuestarias y de financiación, que se ha sucedido como consecuencia de la grave y compleja situación económica, y a la que

nos referiremos en el apartado dedicado al examen de los instrumentos económicos por su interés en relación con la viabilidad de la ejecución de las políticas más directamente relacionadas con los sectores medioambientales. Esta situación de escasez legislativa es especialmente evidente en el ámbito de la protección del medio ambiente que sin duda, como hemos señalado, no ha sido un ámbito especialmente prioritario durante este año.

Damos por tanto noticia de las pocas novedades que consideramos más relevantes en el período analizado.

## 2.1. **NORMATIVA SECTORIAL**

### **A. Cambio climático**

Dentro de las numerosas medidas en esta materia, que aparece como prioritaria respecto a otros sectores ambientales, el Gobierno aprobó, antes de la celebración de las elecciones (Acuerdo Gobierno de 19 de junio), iniciar la tramitación del Anteproyecto de Ley del cambio climático. Si bien en aquél momento el Gobierno anuncia como previsión que la Ley fuera aprobada en el transcurso de la IX legislatura, al final de 2012 y con el final de legislatura anticipada esta aprobación no se había producido.

La Ley se situaría en el marco de la política climática de la Unión Europea que plantea como objetivo el abandono progresivo de los combustibles fósiles, el desarrollo y fomento de las energías renovables junto con la autogeneración y el autoconsumo energético de modo que sea posible una menor dependencia del exterior. Según el acuerdo del Gobierno, la Ley tendría como objetivo el de armonizar la capacidad de crear riqueza con el de la reducción de la vulnerabilidad en relación con efectos del cambio climático. En este sentido, se trataría de facilitar el desarrollo de los sectores industriales ya existentes pero también de aquellos sectores emergentes relacionados con las energías renovables, los biocombustibles de segunda generación, la electrificación del transporte o las tecnologías y servicios de eficiencia energética.

### **B. Pesca en aguas marítimas y continentales**

Una de las normas de rango reglamentario que merecen ser destacadas, en este panorama escaso de regulación, es el Decreto 87/2012, de 31 de julio, sobre la pesca-turismo, el turismo pesquero y acuícola y las demostraciones de pesca en aguas marítimas y continentales de Cataluña. El Decreto responde prioritariamente, en el marco de la Ley 2/2010, de pesca y acción marítimas, al objetivo de fomentar la diversificación económica del sector pesquero, de modo que la pesca, la acuicultura y el marisqueo puedan complementar su nivel de rentas con la oferta de actividades de carácter turístico, educativo y cultural. No obstante, la norma nos parece de interés, teniendo en cuenta la incidencia ambiental que, sin duda, pueden tener estas actividades complementarias del sector

pesquero, considerando además que una de las finalidades que explícitamente se otorga a estas actividades, en su art. 2, es precisamente la de «difundir las relaciones entre la calidad del medio natural y las actividades humanas».

El Decreto concreta los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para poder desarrollar esas actividades. Como mecanismo de control de las actividades de pesca-turismo, turismo pesquero y de demostraciones de pesca el Decreto prevé la comunicación previa del inicio de la actividad que deberá presentarse ante la dirección general competente en materia de pesca y acción marítima (Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural). Sólo en relación con el desarrollo de actividades de turismo acuícola la norma exige la obtención de una autorización previa que deberá emitir la dirección general competente. La determinación de las condiciones específicas de esta actividad se remite a los denominados «planes territoriales de desarrollo y gestión de la actividad de turismo acuícola» que deberá aprobar anualmente el director general competente en la materia. En este sentido, la Resolución 1615/2012, de 7 de agosto establece el Plan territorial correspondiente para el año 2012. Considerando la existencia de 200 instalaciones acuícolas distribuidas a lo largo del litoral de Cataluña y sus aguas continentales, de las cuales 189 se concentran en el ámbito del Delta del Ebro, el instrumento pretende garantizar el desarrollo sostenible de la actividad pero también la promoción y divulgación de sus productos. El Plan indica las zonas, el número de establecimientos de acuicultura que pueden desarrollar estas actividades, así como el detalle de las condiciones que deben cumplirse para poder solicitar la preceptiva autorización. Merece ser destacada la opción por un instrumento, que se denomina por la norma, de «planificación territorial» y que tiene como único objeto la determinación de zonas, establecimientos y condiciones específicas de desarrollo de la actividad. Como mecanismo de seguimiento y control de las actividades reguladas, se establece la presentación de una memoria anual por parte de las personas y centros que realicen las diferentes actividades. Como actuación complementaria se prevé, no obstante que, en cualquier momento, la dirección general competente pueda llevar a cabo los controles necesarios con la finalidad de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas por lo que respecta al ejercicio de las actividades reguladas.

Aunque en un nivel normativo menor, pero también en relación con el sector pesquero y al importante tema de la explotación sostenible de los recursos pesqueros, destaca la Orden 398/2012, de 29 de noviembre por la que se prohíbe temporalmente la pesca de cerco en aguas interiores del litoral de Cataluña. La limitación se regula en el marco del Reglamento CE 1967/2006 y en desarrollo de la Ley 2/2010, antes citada, de pesca y acción marítimas, que permite al departamento competente (de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural) establecer fondos marinos y vedas temporales o zonales que supongan la limitación o la prohibición del ejercicio de actividades pesqueras o marisqueras (art. 25). El objetivo de la intervención pública es el de proteger y recuperar los recursos marinos por lo que respecta especialmente a determinadas especies y a determinadas zonas.

### **C. Caza**

Destaca en este ámbito la Ley 8/2012, de 25 de junio, de modificación de los límites y la denominación de la Reserva Nacional de Caza del Alt Pallars-Aran, teniendo en cuenta la finalidad de preservación de las especies protegidas a la vez que se ordena el aprovechamiento cinegético. Se aprueba esta modificación en virtud de las competencias exclusivas que el art. 119.1 del Estatuto atribuye a la Generalitat en materia de caza y pesca, considerando las exigencias que establece la normativa actual para garantizar la viabilidad de la conservación de las especies protegidas y también los mecanismos que se prevén para regular el aprovechamiento cinegético.

### **3. ORGANIZACIÓN**

Por lo que respecta a la estructura del Gobierno, como ya hemos indicado, el ejecutivo formado después del proceso electoral del mes de noviembre no implica modificaciones relevantes en relación con su composición y a la distribución de competencias en los ámbitos que aquí nos ocupan y respecto a la estructura anterior a las elecciones. En este sentido el Decreto 166/2012, de 27 de diciembre, por el cual se nombran la vicepresidenta del Gobierno, los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña y el secretario del Gobierno, mantiene, en relación con las políticas ambientales la Consejería de Territorio y Sostenibilidad y la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Se mantiene, por tanto, la complejidad de las estructuras de estos departamentos teniendo en cuenta la concentración de funciones que se acumulan en ellos y considerando, además, que no se han producido modificaciones relevantes en estas estructuras.

Tal como ya se indicó en el OPAM '12, el ámbito relativo a la organización de la gestión del agua es uno de los gravemente afectados por la situación de déficit público, en concreto por la deuda acumulada por dos de las entidades instrumentales que actúan en este ámbito: la Agencia Catalana del Agua y la Entidad de Abastecimiento de Agua, Aguas Ter-Llobregat.

Por lo que se refiere a la Agencia Catalana del Agua, la aprobación del Plan de viabilidad por la situación de déficit de la entidad, provocó en el 2011 (vid. OPAM '12), entre otras medidas, un aumento del canon del agua que se ha incrementado nuevamente en este período, como se verá en el capítulo relativo a los instrumentos económicos. Por lo que se refiere a las características orgánicas y de funcionamiento de la Agencia se concretan en este período diversos cambios como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley 10/2011, de simplificación y mejora de la regulación normativa –una de las Leyes ómnibus aprobadas en el 2011, analizadas detalladamente en el anterior OPAM–, al Texto refundido en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003). Así, el Decreto 153/2012, de 20 de noviembre, modifica los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua (aprobados por Decreto 86/2009, de 2 de junio), atendiendo, en los términos de la norma, a una finalidad de

simplificación y eficacia en el funcionamiento de la entidad. Estas modificaciones deben tenerse en cuenta considerando las importantes competencias y funciones que tiene atribuida la Agencia en el ámbito de la gestión del agua en Cataluña y la complejidad de órganos y entidades implicadas. Aparte de las modificaciones concretas que introduce el Decreto, destacan las previsiones respecto a la entrada en vigor diferida de la norma (Disposición Final Segunda). Se establece, con carácter general, que el Decreto entrará en vigor en un plazo de tres meses desde su publicación en el DOGC (22 de noviembre de 2012). Pero además, respecto algunos preceptos que se concretan en esta Disposición Final (entre ellos la Disposición que deroga el Decreto 236/2008, de modificación de los Estatutos del Ente de Abastecimiento de Aguas, Aguas Ter-Llobregat), se establece su entrada en vigor al día siguiente en el que se haga efectiva la disolución del Ente de Abastecimiento de Aguas.

La Disposición Adicional segunda de la Ley 10/2011, de simplificación y mejora de la regulación normativa, dispone la disolución de la Entidad de Abastecimiento de Aguas, Aguas Ter-Llobregat, como entidad de derecho público que tenía atribuida la prestación del servicio público de producción y suministro de agua potable para el abastecimiento de poblaciones a través de la Red Ter-Llobregat. El patrimonio de la Entidad es asumido por la Generalitat y sus bienes se incorporan a su patrimonio. Además se establece la subrogación de la Generalitat en la posición jurídica de la Entidad por lo que se refiere a los bienes, derechos y obligaciones. El apartado segundo de la Disposición Adicional citada establecía que esta disolución no tendría efectos hasta que se hiciera efectiva la formalización de los contratos administrativos de gestión y prestación de servicios públicos, de acuerdo con las previsiones del Texto refundido de la legislación en materia de aguas (Decreto legislativo 3/2003, art. 37.1a)). A partir de estas previsiones normativas se abre un proceso de modificación de la forma de gestión de la prestación, sin duda, vinculado a la situación de déficit público de Cataluña, pero también a un determinado modelo de prestación de los servicios públicos. El proceso concluye, en principio, con la adjudicación del servicio público de gestión de la red de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat a la empresa Acciona, en la modalidad de concesión (octubre de 2012). No obstante, tal adjudicación está siendo objeto de litigio.

Este cambio en la gestión del servicio ha sido motivo de oposición y conflicto, por parte de diversos actores implicados en el proceso (entidades ambientales, sindicatos, o incluso empresas interesadas en la adjudicación). En unos casos se cuestiona el cambio del modelo organizativo por sus consecuencias económicas, sociales, ambientales e incluso laborales y, en otros, se discute el procedimiento de adjudicación del servicio. La Federación «Ecologistes en Acció» (organización integrante de la Plataforma «Aigua es vida») presentó recurso de reposición (septiembre de 2012) contra la licitación del servicio público de gestión de la red de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat, alegando diversas causas, económicas, sociales, laborales y medioambientales. Por lo que respecta a la adjudicación del servicio a Acciona (y no a la otra empresa –Agbar– que también licitó en el concurso) está siendo objeto de litigio ante el TSJC. El conflicto jurídico está abierto en este momento y, por tanto, no es clara la situación en relación a quién corresponderá finalmente la gestión del servicio.

Un instrumento organizativo que debe servir a la eficacia del principio de coordinación administrativa es el previsto por Decreto 145/2012, de 6 de noviembre, de creación de la Comisión interdepartamental de nitratos y deyecciones ganaderas. La finalidad es la de intervenir adecuadamente respecto a un sector especialmente problemático como es el de la gestión de la materia orgánica y la fertilización de los purines y de los residuos y subproductos orgánicos procedentes de la industria agroalimentaria y del tratamiento de aguas. Considerando la importancia que la ganadería intensiva tiene en Cataluña, en el ámbito del sector agroalimentario, resulta imprescindible desarrollar una gestión integral y sostenible de los subproductos que se generan. En este sentido la Comisión que se crea tiene como objetivo general (art.2) la «elaboración, definición y coordinación de estrategias y políticas» en este ámbito con el fin de garantizar la protección de las aguas subterráneas, los suelos y la salud de las personas, a la vez que se da cumplimiento a las exigencias europeas en materia de nitratos. Dado el carácter transversal de las funciones que se atribuyen a la Comisión su composición integra a los directores generales de diferentes Departamentos y de las entidades instrumentales con competencias en las materias implicadas: agricultura y ganadería, calidad ambiental, industria, asuntos interdepartamentales, Agencia de Residuos de Cataluña, Agencia Catalana del Agua, Instituto Catalán de la Energía, «Oficina Catalana del Cambio Climático, Agencia de Salud Pública de Cataluña».

#### 4. EJECUCIÓN

En relación con los diversos instrumentos de ejecución ambiental existen algunas novedades relativas a mecanismos de planificación o programación en diversos sectores que sirven, como se verá, más directamente en unos casos, y de modo más indirecto, en otros, a los objetivos de protección ambiental. Pese al contexto de crisis destaca, como ya indicábamos al inicio del trabajo, la utilización de los mecanismos de estímulo o fomento de actividades o sectores vinculados a la satisfacción de objetivos y finalidades ambientales. También, resulta de interés en el escenario actual –y por comparación con otros períodos– analizar, aunque de modo general, cuáles han sido las previsiones presupuestarias, y, en concreto, cuales son las partidas destinadas al desarrollo de políticas ambientales en un sentido más estricto. La financiación es sin duda un elemento clave del éxito de las políticas públicas y, por tanto, es un dato que complementa el análisis realizado.

##### 4.1. ENERGÍA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Entre las actuaciones que inciden en el medio ambiente destacan, en este período, los instrumentos de planificación que se aprueban en relación con las fuentes de energía y el cambio climático. En este sentido, los mecanismos que ahora se expondrán deben relacionarse con el Plan 2011-2014 de ahorro y eficiencia en los edificios y equipamientos de la Generalitat de Cataluña del que dimos cuenta en el anterior OPAM.

De nuevo en el año 2012 el Gobierno de la Generalitat utiliza la técnica de la planificación prospectiva para racionalizar, en función de determinados objetivos, cuáles deben ser las medidas y actuaciones a ejecutar. En relación con estos instrumentos de intervención pública es destacable, en el contexto de crisis económica, como la consecución de importantes objetivos medioambientales se vincula de forma clara a la promoción y consolidación de determinados sectores económicos.

Destaca, en este sentido, la aprobación del Plan de la energía y cambio climático 2012-2020, por Acuerdo del Gobierno de 9 de octubre de 2012, como acción conjunta de los Departamentos de Empresa y Ocupación y de Territorio y Sostenibilidad. Como señalábamos en el OPAM '12, se cumple así con la Moción 8/IX del Parlamento de Cataluña sobre política energética, en la que se instaba al Gobierno de la Generalitat a presentar el Plan de Energía, que en aquel momento se preveía para el 2011. El documento establece un conjunto de acciones necesarias para llegar, de acuerdo con las previsiones de la Unión Europea para el 2020, al cumplimiento de un conjunto de importantes objetivos. En concreto, se establece una reducción del consumo de energía de un 20,2%, un aumento del peso de las energías renovables de hasta un 20,1% y una reducción del 25,3% de las emisiones de CO<sub>2</sub>. En este sentido el Plan fija como prioridades de las políticas energéticas y climáticas en Cataluña, el ahorro y la eficiencia energética. En este marco el Plan pretende ser un instrumento de apoyo y consolidación de los sectores económicos relacionados con el ahorro y la eficiencia energética, las energías renovables o la reducción de emisiones. Se establecen diez ejes estratégicos de carácter general y, vinculados a los mismos, un conjunto de objetivos cuantitativos con el horizonte en el 2020. Destacan también las que se denominan «estrategias singulares» referidas a nueve ámbitos distintos: energía eólica, vehículos eléctricos, sostenibilidad energética en el sector de los edificios, infraestructuras eléctricas, aprovechamiento energético de la biomasa forestal, valorización energética de residuos, implantación de un sector empresarial en sectores emergentes en el ámbito energético, nuevo enfoque en la actuación de la Administración energética catalana, y directrices para el Plan de emergencia energética de Cataluña. En algunos casos el Plan detalla acciones o instrumentos concretos para la intervención en esos ámbitos y, en otros casos, las previsiones son más de carácter genérico y orientativo.

Como instrumento que, junto con el Plan de la energía y el cambio climático, debe completar las políticas de acción en el ámbito del cambio climático, el Gobierno aprueba por Acuerdo de 13 de noviembre de 2012, la Estrategia catalana de adaptación al cambio climático. Nos encontramos aquí con otro documento con una estructura propia de la planificación administrativa que, partiendo de una diagnosis previa, establece un conjunto de acciones que se proponen para hacer posible la satisfacción de un conjunto objetivos de interés general en relación con la mitigación de los efectos del cambio climático. Una vez analizados once sectores y sistemas naturales (agua, agricultura y ganadería, biodiversidad, bosques –gestión forestal–, industria y servicios, movilidad e infraestructuras de transporte, pesca, salud, sector energético, turismo y urbanismo y vivienda) el documento realiza una diagnosis sobre la vulnerabilidad de Cataluña, señalando 63 impactos

descritos como consecuencia del cambio climático y proponiendo, a continuación, 182 medidas, algunas genéricas y otras específicas para cada sistema natural y para cada sector socioeconómico. Se prevé que la Estrategia se desarrolle mediante planes de acción sectoriales en los que participen tanto el sector privado como las diferentes Administraciones públicas implicadas. En relación con la eficacia jurídica, y, por tanto, vinculación de las previsiones del documento, es significativa su presentación como «estrategia» y no como «plan» y, a su vez, que las medidas que se contienen en el documento se contemplan como propuestas y no como medidas de obligado cumplimiento.

#### 4.2. ESPACIOS NATURALES

En cuanto a los espacios naturales protegidos, no hay novedades en cuanto a la aprobación definitiva de los instrumentos de planificación vinculados a ellos. Siguen en fase de elaboración los siguientes Planes especiales de protección del medio natural y del paisaje: Alta Garrotxa, Les Gavarres, Massís de l'Albera, Parque Natural de l'Alt Pirineu, Parque Natural del Delta de l'Ebre, Parque Natural del Delta del Llobregat, Parque Natural del Montsant, Parque Natural de els Ports, Muntanyes de Begur y Parque Natural de Cadí-Moixeró (estos dos últimos aprobados ya inicialmente).

#### 4.3. PREVENCIÓN DE INCENDIOS: ESPECIAL ATENCIÓN A ZONAS FORESTALES Y A ESPACIOS NATURALES

Como es sabido uno de los problemas recurrentes en Cataluña y que, por tanto, exige una intervención pública adecuada, es el de los incendios forestales. En este ámbito destacan en este período el Programa campaña forestal 2012 (aprobado en abril de 2012) y el Programa de la campaña de verano de prevención de incendios forestales (aprobado en mayo de 2012).

El Programa relativo a la campaña forestal, previsto para el período 1 de junio-31 de octubre, establece como objetivos: El apoyo a las dotaciones de los parques de bomberos y otras unidades, la realización de actividades de vigilancia de zonas forestales, el apoyo a actividades de carácter auxiliar relativas tanto a la logística operativa como a las comunicaciones operativas y el apoyo de gestión administrativa en la campaña forestal. El acuerdo de gobierno prevé destinar más de 9 millones de euros a la contratación de los recursos humanos necesarios. El Programa relativo a la campaña de verano, previsto para una vigencia máxima de seis meses, prioriza la vigilancia de las zonas forestales, los espacios naturales y la adecuada gestión cinegética y piscícola en el desarrollo de la campaña de prevención de incendios. El Programa concreta como objetivos: En relación con la prevención de incendios, el apoyo a las actuaciones de los agentes rurales, en especial en relación a su función de vigilancia activa; En relación con los espacios naturales, se prevé, el apoyo a las actividades de información al público, de condicionamiento de las áreas de acceso público y de mantenimiento y protección de las zonas de más alto valor natural; En relación con la

gestión de las actividades cinegéticas y piscícolas, se contempla, en concreto, el apoyo y colaboración en la gestión de las reservas nacionales de caza, de las zonas de caza controlada y de los refugios de pesca. El acuerdo del gobierno autoriza también a contratar al personal necesario para el desarrollo de las actuaciones previstas.

#### 4.4. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Considerando las peculiaridades del período analizado era previsible que la necesaria revisión del contenido del Plan territorial general de Cataluña de 1995 iniciada por el Decreto 174/2009, continuara sin dar, tal como señalamos en años anteriores, ningún resultado. Tampoco se han producido avances por lo que respecta a la cuestión concreta (que se preveía en el Decreto 174/2009 y que aprobó la Ley 23/2010, *vid.* OPAM 12) de la creación de un ámbito de planificación territorial que permita agrupar las comarcas del Alt y Baix Penedés, el Garraf y los municipios de la Anoia no adscritos al ámbito de las Comarques Centrals. El proyecto de Decreto, publicado en el DOGC en diciembre de 2011, que debía permitir concluir adecuadamente el proceso de delimitación de este nuevo ámbito tampoco ha concluido, hasta el momento, con su aprobación.

En relación con las otras figuras de planificación territorial de desarrollo previstas en la Ley 23/1983, de política territorial, como novedad y dentro de los denominados planes territoriales sectoriales, se encuentran en proceso de tramitación: El Plan director de movilidad de Girona y el Plan director de movilidad de Tarragona.

Por lo que respecta al ejercicio de otra de las funciones relacionadas estrechamente con la función de protección ambiental, la urbanística, mediante instrumentos generales de planificación, sigue su desarrollo mediante los Planes directores urbanísticos, como instrumentos de carácter general o transversal, con una naturaleza mixta territorial y urbanística. Así, se ha producido en este período la aprobación definitiva de otro de estos Planes, el relativo al desarrollo de infraestructuras viarias, ferroviarias y logísticas en las comarcas del Alt y Baix Penedés (Acuerdo de 25 de octubre de 2012). Sigue en proceso de elaboración el Plan director urbanístico del Pla d'Urgell y se han iniciado en el 2012 los trabajos de revisión de diversos Planes directores urbanísticos aprobados con anterioridad.

Tal como anunciábamos en el OPAM '12, se aprueba la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. De las diversas modificaciones introducidas destacamos sólo las referidas a la aplicación de los mecanismos preventivos de evaluación ambiental a los instrumentos de planificación urbanística. En esta materia el objetivo principal de la ley es el de concentrar en la legislación urbanística toda la regulación relativa al procedimiento de evaluación ambiental de los planes urbanísticos que hasta el momento se encontraban dispersos, entre la legislación urbanística y la ambiental, con los problemas de confusión e inseguridad jurídica que ello producía. El art. 32 de la nueva Ley 3/2012, añade el artículo 86 bis al Texto refundido de la Ley de urbanismo, en el que se regula el

procedimiento de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico. El artículo explicita, en su apartado primero, que la evaluación ambiental se integra en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos en aquellos casos en que la legislación en materia de evaluación ambiental de planes y programas exige esta evaluación respecto a estos instrumentos de planificación. A continuación la norma concreta aquellos trámites y actuaciones necesarios para hacer efectiva esa integración (informe de sostenibilidad ambiental preliminar, informe territorial y urbanístico que se mantiene, informe de sostenibilidad ambiental, trámite de consultas e información pública, memoria ambiental con el acuerdo del órgano ambiental, toma en consideración en la fase de aprobación definitiva del plan del informe de sostenibilidad ambiental, de la memoria ambiental y del acuerdo del órgano ambiental)

#### 4.5. PAISAJE

En relación con la efectiva aplicación de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, pocas son las novedades a señalar en este período. Destacamos cuál es el estado de la tramitación de los instrumentos de intervención paisajística en los casos en que podemos dar breve noticia de algunas novedades o tímidos avances.

Por lo que se refiere a los Catálogos del paisaje, que con su incorporación a los planes territoriales (parciales o directores) mediante su concreción en las Directrices del paisaje (como ya ocurrió en el 2010, en los casos de los Planes territoriales parciales de las Comarcas gironines, Metropolitano de Barcelona y de las Terres de l'Ebre), deben hacer efectiva la función pública de protección y gestión del paisaje en Cataluña, siguen en tramitación los siguientes: el del Alt Pirineu i Aran (pendiente de aprobación) y el de las Comarcas centrales (en elaboración).

En cuanto a las Cartas del paisaje, previstas en la Ley de 2005 como instrumento de colaboración que permite, en coherencia con los Catálogos, la implicación de diversos actores de un mismo territorio en la promoción de estrategias y acciones para la mejora y valoración de paisaje, habiendo sido ya firmadas anteriormente la del Alt Penedès, Priorat, Berguedà, Vall de Camprodón (Ripollés) y Alt Empordà, siguen en proceso de elaboración en este momento la de la Conca de la Riera d'Argentonà (Maresme) y la de Vall del Tenes (Vallès Oriental).

#### 4.6. COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO SOSTENIBLES

Como instrumento de colaboración en el ámbito de las actuaciones de la Agencia de Residuos de Cataluña es destacable la renovación del Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente y el Departamento de Territorio y Sostenibilidad (por Acuerdo del Gobierno de 27 de marzo de 2012) para el período 2012-2015, que tiene por objeto garantizar el buen funcionamiento del Centro de Actividad Regional para la Producción Limpia (CAR/PN). Se trata de un centro de coopera-

ción internacional, creado en el año 1996, con los países mediterráneos, en el ámbito del desarrollo y la innovación del sector productivo y la sociedad civil que tiene como objetivo la promoción de modelos de producción y consumo más sostenibles. Está adscrito a la Agencia de Residuos de Cataluña y al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio ambiente y actúa en el marco del Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca mediterránea (PAM), integrado en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Además desde el año 2009 el CAR/PN es un Centro Regional del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), de modo que desde ese momento este tipo de contaminantes se ha introducido como prioridad en las actividades que ha desarrollado el Centro.

#### 4.7. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS

En el contexto de crisis en el que seguimos es especialmente significativa la intervención pública ejercida mediante instrumentos de estímulo que permitan hacer realmente efectivas las políticas medioambientales. En el 2012, destaca la diversidad de sectores y ámbitos en los que pese a las restricciones presupuestarias se han hecho públicas convocatorias de ayudas y subvenciones dirigidas al fomento de distintas actuaciones que permiten también, junto a otros instrumentos, la satisfacción de la función pública de protección del medio ambiente, especialmente en determinados sectores. Damos cuenta aquí de la publicación de las convocatorias más relevantes a nuestros efectos, pero, es evidente que la eficacia en la consecución de las finalidades y objetivos para los que se prevén este tipo de instrumentos queda condicionada a la efectiva dotación de las ayudas y subvenciones concedidas y, evidentemente, al efectivo cumplimiento de las acciones por las cuales se han convocado.

Destacamos las ayudas a la gestión forestal sostenible en fincas de titularidad privada (se anuncia por Acuerdo de 3 de abril de 2012, destinar 4,6 millones de euros), dirigidas, entre otras actuaciones, a la recuperación del potencial forestal, a la prevención de incendios forestales, mejora de las infraestructuras, actuaciones silvícolas y a las reforestaciones. Se convocan también ayudas para la gestión forestal sostenible en fincas de titularidad pública (por Acuerdo del Gobierno de 5 de junio de 2012, se destinan 4.250.000 euros), dirigidas, entre otras actuaciones, a la mejora de infraestructuras, las reforestaciones, recuperación del potencial forestal, prevención de incendios forestales, así como a la diversificación de la economía rural (valoración de la biomasa forestal o transformación y comercialización de los productos forestales). Se trata, en este caso, de ayudas cofinanciadas por el Gobierno de la Generalitat y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). En cuanto a la proporción de las cuantías destinadas a estas ayudas (4,6 millones de euros para fincas de titularidad privada; 4,25 millones de euros para fincas de titularidad pública) debe tenerse en cuenta que el porcentaje de bosque privado en Cataluña abarca cerca del 80% de la superficie forestal.

En el marco de las políticas de desarrollo rural sostenible, destacan los 18 millones de euros (Acuerdo de Gobierno de 6 de marzo de 2012) destinados a convocar ayudas dirigidas a la modernización del sector agrícola y al fomento de los métodos de producción agrícola sostenibles y de protección del medio ambiente. Estas ayudas se vinculan al Contrato Global de Explotación, regulado actualmente por el Decreto 2/2012, de 3 de enero, que modifica algunos aspectos del marco normativo con el objetivo de simplificar y facilitar el acceso a esas ayudas –vinculadas, de acuerdo con el Reglamento CE 1698/2005, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)–. Se trata de un acuerdo, que como instrumento de colaboración entre la Administración y el titular de la explotación agraria –que asume un conjunto de compromisos de acuerdo con el plan de explotación que deberá elaborarse–, tiene como objetivo la mejora de su competitividad y viabilidad así como el de facilitar su orientación hacia un desarrollo rural sostenible. De nuevo, con la aplicación de instrumentos económicos de estímulo se vinculan objetivos ambientales y objetivos de reactivación económica de un determinado sector.

Se convocan también ayudas para la financiación de actuaciones en los espacios naturales protegidos de Cataluña (Orden 388/2012, 23 noviembre). Con un importe previsto de 4.537.500 euros, se trata de ayudas cofinanciadas por la Generalitat y el Fondo Europeo. En el ámbito de los espacios naturales destacan también las ayudas previstas para la financiación de actuaciones en la zona de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Aiguestortes i Estany de Sant Maurici (Orden 103/2012, 12 abril).

En el ámbito de la gestión y la conservación de los recursos naturales, destaca especialmente la convocatoria para el período 2012-2014 de subvenciones dirigidas a la denominada «custodia del territorio» (la Orden 205/2012, de 3 de julio, regula sus bases reguladoras). Con esta figura que inicia su desarrollo en Cataluña en los años 90, se trata de implicar, mediante un conjunto de técnicas y actuaciones, a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de los recursos naturales, paisajísticos y culturales del territorio. Después de los resultados positivos obtenidos con la primera convocatoria de estas subvenciones para el período 2009-2011, se renuevan las ayudas con el objetivo de promocionar y consolidar esta figura de conservación del patrimonio natural, como un claro ejemplo de una posible aplicación del principio de responsabilidad compartida.

En relación con actuaciones de ordenación ambiental de la iluminación exterior se convocan también subvenciones, dirigidas a ayuntamientos, entidades municipales descentralizadas y consejos comarcales, con el objetivo de proteger el medio nocturno y aplicar las mejoras técnicas de alumbrado público para promover la eficiencia energética de la iluminación exterior, reducir el consumo de recursos naturales y evitar la emisión de CO<sub>2</sub>. También se prevén subvenciones respecto al mismo tipo de actuaciones pero dirigidas a personas físicas y jurídicas titulares de actividades económicas sujetas a la Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades.

Otro ejemplo de intervención pública en el ámbito de las acciones dirigidas a incidir sobre los efectos del cambio climático, son las subvenciones, que se convocan en el 2012 para el desarrollo de actuaciones por parte de los entes locales en este ámbito.

En el mismo sentido, en el marco los objetivos de reducción y prevención del incremento de emisiones difusas en Cataluña a los que pretende responder el anterior Plan de mitigación del cambio climático 2008-2012, se convoca una línea de ayudas para el 2012 dirigidas al sector agrario. La finalidad del instrumento es el fomento de infraestructuras de biodigestión de purines porcinos y la ejecución de proyectos de mejora de la gestión medioambiental de las explotaciones porcinas. Precisamente considerando la imprescindible implicación del sector agrario, entre otros, para la consecución de los objetivos de reducción de las emisiones contaminantes, el Plan de promoción de la biodigestión de purines porcinos de Cataluña 2008-2012 contempla precisamente como uno de los mecanismos adecuados el establecimiento de ayudas al sector.

Destacan también las convocatorias de subvenciones que tienen como finalidad el fomento de instrumentos ambientales voluntarios creados especialmente para favorecer objetivos de calidad ambiental, tanto en el ámbito de la actuación de entidades públicas como privadas. Se trata de estimular aquellas medidas que, a la vez que sirven a la satisfacción de finalidades ambientales, sirven de apoyo al desarrollo de aquellos sectores económicos que las implanten. En este sentido señalamos la convocatoria de subvenciones para la implantación de sistemas voluntarios de gestión ambiental; Tanto de aquellos previstos en el Reglamento CE 1221/2009, EMAS (comprendiendo en este caso también la posterior verificación por parte de la entidad acreditada), como de aquellos implantados de acuerdo con la norma ISO 14001. Resulta clara la finalidad de fomento a la implantación de este instrumento voluntario cuando se prevé que sus destinatarios son tanto entidades locales, como sus organismos autónomos, como empresas públicas y privadas, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro. En la misma línea de favorecer el desarrollo de mecanismos ambientales voluntarios, se convocan también subvenciones dirigidas al ecoetiquetage y al ecodiseño.

Finalmente, y en el marco de las actuaciones de apoyo y promoción al denominado «tercer sector ambiental», de acuerdo con las previsiones del Plan de apoyo al tercer sector ambiental de Cataluña 2011-2014, del que dábamos noticia en el OPAM'12, destaca también la convocatoria de subvenciones a asociaciones y fundaciones integradas en el tercer sector ambiental. En este caso se trata de financiar proyectos de educación y sensibilización ambiental.

Para realizar una adecuada y completa valoración de las políticas ambientales es importante considerar cuáles son las previsiones presupuestarias destinadas de manera directa a financiar las actuaciones en este ámbito. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2012 continúa situada en un contexto de déficit en el que se priorizan los criterios de racionalización y de contención del gasto público ya introducidos en los presupuestos de 2011. La austeridad es pues uno de los principios que siguen presidiendo las previsiones de gasto público. En este marco se mantiene como una de las líneas estratégicas prioritarias el impulso de la reactivación económica como mecanismo para recuperar el crecimiento económico y la ocupación. Para ello la previsión es la de continuar desarrollando medidas de reorganización y simplificación administra-

tiva con el fin de reducir las cargas a las empresas y favorecer el desarrollo de la actividad económica. A su vez, otra de las prioridades señaladas es la de incrementar la eficiencia en el sector público. En consecuencia, se establece como objetivo reducir el déficit hasta el 1,3% del PIB, de acuerdo con el vigente Programa de estabilidad y convergencia. Debe tenerse en cuenta, por último, que los criterios y principios inspiradores de los presupuestos para el 2012 se complementan y se sitúan en el marco de las medidas previstas en el Plan de Gobierno aprobado para el período 2011-2014, que se estructuró en ocho ejes prioritarios: economía y sectores productivos; enseñanza; salud; políticas sociales y familia; seguridad; política territorial y sostenibilidad ambiental; administración; y, nación, lengua y cultura.

Partiendo de estas consideraciones previas, son un indicativo relevante las asignaciones que el presupuesto para 2012 establece para aquellos Departamentos con competencias más estrechamente relacionadas con el desarrollo de políticas ambientales. Así, por lo que respecta al Departamento de Territorio y Sostenibilidad el presupuesto previsto es de 1.563.106.814,26 euros (en 2011 era de 1.389.489.200 euros) y, por lo que respecta al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca Alimentación, y Medio Natural, el presupuesto previsto es de 501.682.792,28 euros (en 2011 era de 429.731.636,02 euros). Si bien se ha producido un ligero incremento en las asignaciones destinadas a estos Departamentos es imprescindible considerar el hecho de que en su ámbito de intervención coinciden junto a las competencias más estrictamente ambientales –que deben permitir la eficacia de la función específica de protección del medio ambiente– otras que pueden ser prioritarias e incluso entrar en colisión con las primeras. Además, como en otros ejercicios, debe tenerse en cuenta también el presupuesto asignado a las diversas entidades instrumentales con importantes funciones atribuidas en el ámbito del medio ambiente (Agencia catalana de Residuos, Agencia Catalana del Agua, Centro de la Propiedad Forestal, etc.).

Como ya viene siendo una práctica habitual, junto con la Ley 1/2012, de presupuestos, se aprueba la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y, en este caso, de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. En relación con los tributos propios destaca en el ámbito de las políticas ambientales la modificación del tipo de gravamen del canon sobre la disposición del desecho y el canon del agua, especialmente, y respecto a este último, en relación con la aplicación del principio de recuperación de los costes del servicio del ciclo del agua (se justifica en la garantía del abastecimiento y saneamiento) de modo que se incentive el uso eficiente del recurso. En el título III se crea, como tributo de carácter propio, el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. El hecho imponible lo constituye la estancia en los establecimientos que se encuentren en el ámbito de aplicación subjetiva del tributo. La carga tributaria se gradúa en función de la categoría del establecimiento. El Decreto ley 3/2012, de 16 de octubre, de reordenación urgente de determinadas garantías financieras del sector público de la Generalitat de Cataluña y de modificaciones tributarias, introduce cambios en la regulación del tributo con el fin de rebajar las cuotas que se establecían para evitar, en los términos de la norma, una carga tributaria excesiva

(al incluir el incremento del IVA aprobado en el mes de julio) y mejorar la gestión del impuesto. El interés del impuesto como instrumento de intervención ambiental viene dado puesto que sus ingresos se vinculan al Fondo para el fomento del turismo que se crea en el art. 115 de la Ley. El Fondo tiene como finalidad general la de «financiar políticas turísticas para la mejora de la competitividad de Cataluña como destino turístico», pero, además, la Ley concreta cuáles son los objetivos a los que debe destinarse su dotación (que se obtiene con los ingresos obtenidos del impuesto). Entre ellos destaca, a nuestros efectos, «el impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación y mejora de los recursos turísticos (116.1.b)).

En el contexto de las actuaciones llevadas a cabo para incidir en la difícil situación financiera de la Comunidad, es destacable también La Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria, aprobada en cumplimiento del art. 214 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece como objetivo un déficit estructural del 0,14% del producto interior bruto catalán, que se prevé cumplir en el año 2018 (art. 6). Se establece también como prioridad sobre cualquier otra partida de gasto la ejecución de los créditos presupuestarios destinados a satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de la Generalitat (art. 7). Respecto a estas previsiones la Ley prevé la posibilidad de establecer excepciones y revisarlas en caso de catástrofes naturales, recesión económica o emergencia, siempre que se cumplan dos requisitos: que estas situaciones incidan de forma notable en las cuentas de la Generalitat y que dicha incidencia sea apreciada por el Parlamento.

Como consecuencia del contexto político, y de acuerdo con las previsiones de la Ley de Finanzas Públicas de la Generalitat, (tal como ya había ocurrido como consecuencia de las elecciones celebradas en noviembre de 2010) los presupuestos aprobados por Ley 1/2012, se prorrogan automáticamente para el 2013, por Decreto 170/2012, de 27 de diciembre, hasta la aprobación de los próximos presupuestos. El Decreto en el que se explicita esta prórroga presupuestaria sirve al Gobierno para consolidar los ajustes fijados para el 2012 y anunciar que, excepto en aquellos casos en los que las subvenciones financien ayudas y prestaciones garantizadas por norma o se financien con ingresos finalistas de otras administraciones, durante la prórroga no se convocarán subvenciones de concurrencia competitiva. La convocatoria de este tipo de subvenciones tramitadas por la Administración de la Generalitat ya había sido suspendida anteriormente, de forma temporal (Acuerdo de Gobierno de 15 de mayo de 2012), en aquellos casos que implicaran la disposición de fondos públicos, y hasta la aprobación de un plan de ajuste del presupuesto de 2012 para todos los departamentos, organismos, entidades y empresas de la Generalitat de Cataluña.

## **5. CONFLICTOS**

De los conflictos planteados ante el TC por el Gobierno catalán destacamos en este período el conflicto positivo de competencia (nº 1245-2012, admitido a trámite por providencia de 17 de abril de 2012) planteado en relación con la gestión del Fondo

previsto en el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el cual se regula el Fondo de Carbono para una economía sostenible. Se trata de un fondo que tiene como finalidad el desarrollo de actuaciones de mitigación y adaptación del cambio climático, especialmente en los sectores denominados difusos (residuos, viviendas, movilidad o agricultura). Una gran mayoría de las actuaciones deben ejecutarse por los gobiernos regionales y locales competentes. No obstante, el Gobierno del Estado se asigna en el Real Decreto la capacidad de promover directamente proyectos en todo el Estado sin contar con la participación de los territorios implicados. El Gobierno catalán considera imprescindible la territorialización de estos Fondos para que, tanto a nivel local como regional, se puedan desarrollar de modo efectivo proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. El conflicto se presenta contra los artículos 7.4, 8.2, 14, 15 y la Disposición adicional única del Real Decreto 1494/2011, por considerar que se vulneran las competencias asumidas por la Generalitat en el art. 114.3 del EAC en relación con los artículos 149.1.23 CE y 144.1 EAC. Con carácter previo a la presentación del conflicto de competencia, el Gobierno solicitó el dictamen preceptivo al Consejo de Garantías Estatutarias que emitió el Dictamen 3/2012, de 8 de febrero, adoptado por unanimidad.

Por lo que respecta a los conflictos planteados ante el TSJC destacamos la Sentencia de 26 de enero de 2012 (nº48/2012), que se anula la denegación de la licencia ambiental relativa al parque eólico en el municipio de Pinós (Lleida) por ser contraria al ordenamiento jurídico urbanístico, en concreto, al planeamiento urbanístico municipal. Si bien se había alegado la existencia del Plan territorial sectorial de implantación ambiental de la energía eólica en Cataluña (junio 2002) i del Mapa de la implantación de la energía eólica, el tribunal considera que el parque eólico debe ser conforme al planeamiento urbanístico municipal.

En el ámbito de la energía eólica es destacable, que durante el año 2012, y en el marco de las previsiones del Plan de Energía y Cambio Climático, se ha producido en Cataluña un incremento de un 25% respecto al año 2011, de modo que se han iniciado su funcionamiento ocho parques. En esta materia, deberemos ver cómo transcurre la tramitación del que sería el primer parque eólico marino en España y que se ubicaría frente al municipio de l'Atmella de Mar (Tarragona). El denominado «Proyecto Zèfir» (impulsado por el Instituto de Investigación en Energía de Cataluña-IREC) se presenta como un gran laboratorio experimental para mejorar el conocimiento de la fuerza eólica marina. En este sentido, deben tenerse en cuenta diversos aspectos que surgen en relación con el proyecto, entre ellos: Los argumentos contrarios que la instalación ha suscitado por lo que respecta a los efectos ambientales del proyecto; Cuál será finalmente el grado de concertación con los principales actores implicados, en especial con el municipio de l'Atmella; Así como también, cuáles serán las posibilidades de que el proyecto reciba la financiación europea que sería necesaria, considerando la supresión de incentivos económicos establecida por el Real Decreto 1/2012, de 27 de enero, que afecta a las nuevas instalaciones de energía eólica.

Debe añadirse a este apartado, la conflictividad generada por la adjudicación del servicio de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat a la empresa Acciona, a la que ya nos hemos referido al tratar los aspectos organizativos.

Un proyecto que ha empezado a levantar polémicas respecto a los efectos ambientales que podría tener es el denominado, por el momento, «Barcelona World» anunciado por el Gobierno de la Generalitat en septiembre de 2012. Se trataría de un macro-complejo turístico y lúdico que se situaría entre los municipios de Salou i Vilaseca (Tarragonès), muy cerca del parque lúdico Port Aventura. Por el momento no han trascendido los detalles del proyecto lo que ha provocado críticas por la falta de transparencia del Gobierno a la hora de dar a conocer las características y la afectación y consecuencias reales del proyecto. Precisamente, la falta de concreción en las informaciones ha puesto de manifiesto diversas cuestiones que suscitan importantes dudas. Se plantean así sus consecuencias, respecto a la normativa vigente aplicable a los casinos de juego, a cuáles serán las previsiones en cuanto a planes de seguridad –teniendo en cuenta su proximidad con el polígono en el que se encuentra la industria petroquímica de Tarragona–, o a sus consecuencias en relación con las infraestructuras necesarias. También se plantean numerosas dudas en referencia a los efectos ambientales del proyecto: Por lo que respecta a cuáles serán sus consecuencias para las zonas húmedas existentes en la zona, a qué problemas podrían derivarse del consumo de agua necesario para abastecer al complejo turístico, y qué problemas de movilidad podría suponer, considerando especialmente sus efectos respecto a la masificación del litoral.

## **6. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Señalamos la denominación y los titulares de los Departamentos que integran el organigrama de la Administración de la Generalitat, considerando la situación antes y después de las elecciones de noviembre de 2012. Nos referimos a los Departamentos competentes en las materias más directamente relacionadas con el medio ambiente, incluyendo también la referencia al Departamento de Empresa y Ocupación por la importancia que han tenido en este período las actuaciones relativas a la energía y al cambio climático.

### **6.1. DENOMINACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS COMPETENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**

En cuanto a la denominación de los departamentos competentes en las materias que nos ocupan, debe recordarse que, después del proceso electoral de noviembre de 2012, el Gobierno formado por el presidente del ejecutivo, Artur Mas, a partir del Decreto 166/2012, de 27 de diciembre, mantiene la distribución de las competencias ambientales entre dos departamentos: El Departamento de Territorio y Sostenibilidad y el Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

Por lo que respecta a las estructuras de los dos Departamentos deben tenerse en cuenta las consideraciones realizadas en el apartado relativo a la organización.

## 6.2. TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

- Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente. Sólo en el caso del Consejero se indica el titular antes y después de la constitución del nuevo gobierno después de las elecciones de noviembre de 2012. Por lo que respecta al resto de órganos, si bien no se han producido prácticamente cambios, se señalan sólo los titulares en diciembre de 2012.

*Titular del Departamento de Territorio y Sostenibilidad:* Lluís Recoder Miralles (hasta diciembre de 2012); Santiago Vila Vicente (a partir del Decreto 166/2012).

*Secretaría General de Territorio y Sostenibilidad:* Pau Villòria Sistach.

*Secretaría de Territorio y Movilidad:* Ricard Font Hereu.

*Secretaría de Medio Ambiente y Sostenibilidad:* Josep Enric Llebot Rabagliati.

*Dirección General de Calidad Ambiental:* M. Assumpta Farran Poca.

*Dirección General de Políticas ambientales:* Marta Subirà Roca.

- Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente. En este caso no se ha producido cambio en el titular del Departamento con la constitución del nuevo Gobierno. En relación con el resto de órganos, si bien no se han producido prácticamente cambios, se señalan sólo los titulares en diciembre de 2012.

*Titular del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural:* Josep M. Pelegrí Aixut (en todo el período, puesto que no ha habido cambio de titular).

*Secretaría General de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural:* Bibiana Domingo Barbena.

*Dirección General de Pesca y Acción Marítima:* Mercè Santmartí Miró.

*Dirección General del Medio Natural y Biodiversidad:* Josep Escorihuela Mestre.

- Departamento de Empresa y Ocupación. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con las políticas ambientales. Sólo en el caso del Consejero se indica el titular antes y después de la constitución del nuevo gobierno después de las elecciones de noviembre de 2012. Por lo que respecta al resto de órganos, si bien no se han

producido prácticamente cambios, se señalan sólo los titulares en diciembre de 2012.

*Titular del Departamento de Empresa y Ocupación:* Francesc Xavier Mena López (hasta diciembre de 2012); Felip Puig Godes (a partir del Decreto 166/2012).

*Dirección general de Energía, Minas y Seguridad Industrial:* Pere Palacín Farré.

### 6.3. TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS

Se incluyen sólo aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales que lo son en el momento de concluir el trabajo. Por tanto, no se señala, en caso de cambio, el titular anterior a diciembre de 2012.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

*Agencia Catalana del Agua:* Leonard Carcolé Galea.

*Agencia de Residuos de Cataluña:* Josep M. Tost Borràs.

*Servicio Meteorológico de Cataluña:* Oriol Puig Godes.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural.

*Centro de la Propiedad Forestal:* Juan Luís Abián Perruca.

- Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Empresa y Ocupación.

*Instituto Catalán de Energía:* Maite Masià Ayalà

- *Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña (adscrito al Departamento de la Presidencia):* Ferran Rodés Vila.

## 7. APÉNDICE LEGISLATIVO

Se relacionan en este apartado las normas citadas en el texto que se consideran de más interés por lo que respecta a la actividad medioambiental desarrollada en este período en Cataluña.

- Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2012.
- Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.
- Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

- Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.
- Ley 8/2012, de 25 de junio, de modificación de los límites y la denominación de la Reserva Nacional de Caza del Alt Pallars-Aran
- Decreto ley 3/2012, de 16 de octubre, de reordenación urgente de determinadas garantías financieras del sector público de la Generalitat de Cataluña y de modificaciones tributarias.
- Decreto 87/2012, de 31 de julio, sobre la pesca-turismo, el turismo pesquero y acuícola y las demostraciones de pesca en aguas marítimas y continentales de Cataluña.
- Decreto 104/2012, de 1 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución.
- Decreto 145/2012, de 6 de noviembre, de creación de la Comisión interdepartamental de nitratos y deyecciones ganaderas.
- Decreto 153/2012, de 20 de noviembre de modificación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, aprobados por Decreto 86/2009, de 2 de junio.
- Orden 398/2012, de 29 de noviembre por la que se prohíbe temporalmente la pesca de cerco en aguas interiores del litoral de Cataluña.
- Decreto 166/2012, de 27 de diciembre, por el cual se nombran la vicepresidenta del Gobierno, los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalitat de Cataluña y el secretario del Gobierno.
- Decreto 170/2012, de 27 de diciembre, por el cual se establecen criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2012 mientras no entren en vigor los del 2013.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, L.: Novedades en el régimen de prevención y control de actividades en Cataluña: Retroceso en la protección del medio ambiente versus promoción de la actividad económica, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 3, núm. 1, 2012, 48 pgs.
- CALLAU, F.: Cataluña pide en Bruselas un régimen diferenciado para la flota del litoral mediterráneo, *Europa Azul*, núm. 128, 2012, pg. 43.
- MARTÍNEZ PALACIOS, J.; BÀRCENA HINOJAL, I.: Conflictos socio-ambientales, democracia y ciudadanía ecológica. Un análisis comparado entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco, *Revista española de ciencia política*, núm. 28, 2012, pgs. 31-54.
- MUÑIZ SAN MARTÍN, S.: Conflictividad ambiental y territorial: un área de investigación en construcción. Aproximación al caso catalán, *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 58, núm. 3, 2012, pgs. 481-496.

ZOGRAFOS, CH.; SALADIÉ GIL, S.: La ecología política de conflictos sobre energía eólica. Un estudio de caso en Cataluña, *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 58, núm. 1, 2012, pgs. 177-192.