

XVII. La actuación ambiental del Estado: Contraste entre profusión normativa y escasez del recurso (agua y energía)

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. *Introducción.*–2. *La actuación del estado en la política ambiental sectorial: una visión panorámica.* 2.1 Aguas. 2.2 Costas y medio marino. 2.3 Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 2.4 Residuos y economía circular.–3. *La integración de consideraciones ambientales en otras políticas sectoriales.* 3.1 Energía. 3.1.1 La adaptación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. 3.1.2 Comunidades energéticas. 3.1.3 Algunas novedades relacionadas con el régimen jurídico relativo a la implantación de las energías renovables. 3.1.4. Un apunte sobre las principales novedades en materia de eficiencia energética. 3.2 Movilidad y transporte. 3.3 Industria. 3.4 Agricultura. 3.5 Pesca. 3.6 Sector forestal, bosques y silvicultura.

RESUMEN

Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2023, con especial énfasis en sus vertientes estratégica, de planificación y programación. Muestra que la actividad del Estado en este año se ha centrado fundamentalmente en los ámbitos del agua, residuos y economía circular; la energía, la movilidad y transportes, la industria, la agricultura y la pesca. El análisis llevado a cabo muestra una escasa formulación de instrumentos de planificación, excepto en los ámbitos de aguas y residuos. También es destacable la profusión de previsiones legislativas con el objeto de facilitar el despliegue de las energías renovables. Se aprecia asimismo una continuidad en los programas de ayudas.

ABSTRACT

This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2023. It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution shows that the activity of the Spanish Government in 2023 has focused mainly on the areas of water, waste and circular economy, energy, mobility and transport, industry, and agriculture. As for the type of actions undertaken, it can be perceived that, as compared to previous years, the adoption of planning instruments with a broad scope has decreased, except for water and waste sectors. The analysis carried out also shows that the action of the Spanish Government regarding the energy sector, has been largely focused on establishing mechanisms to alleviate the bureaucratic burdens as regards to the administrative procedures for the authorization of renewable energy activities.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente. Principio de integración. Energía. Energía renovable. Eficiencia energética. Residuos. Economía circular. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Transición energética. Agricultura. Política Agraria Común. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Plan. Marco Estratégico de Energía y Clima. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE.

KEYWORDS

Environment. Principle of integration. Energy. Renewable energy. Water policy. Agriculture. Common Agriculture Policy. Circular economy. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan. Recovery, Transformation and Resilience Plan.

1. INTRODUCCIÓN

La presente sección del Observatorio de Políticas Ambientales pretende ofrecer una visión general, con particular énfasis en los aspectos estratégicos, de planificación y de programación, que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en el año 2023, tanto por lo que respecta a la política ambiental sectorial estrictamente considerada, como especialmente a la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, antes de proceder a esta exposición, entendemos que puede resultar útil, a modo de introducción, poner de relieve las notas o aspectos esenciales que caracterizan, a nuestro juicio, la actuación ambiental del Estado durante este año.

a) Como podrá comprobarse inmediatamente, y sin perjuicio de la existencia de alguna iniciativa particularmente interesante en otros sectores como medio marino y, se observa que la actuación ambiental del Estado se ha centrado de manera más intensa en los ámbitos del agua, los residuos y economía circular, la energía, la movilidad y transportes, la industria, y la agricultura. Como es del todo lógico, la actividad estatal en el periodo analizado se ha plasmado en actuaciones de índole normativa, planificadora, de programación y de ejecución.

b) Por lo que respecta a la actividad normativa, hay que destacar la aprobación de alguna ley relevante como la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera. A ella habría que añadir dos leyes que, aunque afectan a una materia cuya consideración como derecho ambiental no es del todo pacífi-

ca: la Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal; y la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. No obstante que se acaba de indicar, el año 2023 no puede caracterizarse precisamente por una intensa actividad legiferante. La simple lectura del Plan Anual Normativo para el año 2023, muestra bien a las claras que no eran muchas las normas de este rango cuya aprobación se previera. Por añadidura, los proyectos presentados a Cortes Generales (como el proyecto de Ley de Industria o el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible) decayeron con la convocatoria de elecciones generales en abril de 2023, y sólo pudieron retomarse a partir de la constitución de las nuevas cámaras.

Por el contrario, sigue siendo apreciable una intensa utilización de la figura del decreto ley, como muestra la simple enumeración de las referencias numéricas de esta fuente normativa que han tenido una mayor incidencia en la materia objeto de análisis de este Observatorio: los reales decretos leyes 4/2023, 5/2023, y 8/2023, de contenidos extraordinariamente heterogéneos y de denominaciones extensísimas, cuyas citas completas omitimos ahora por razones de brevedad.

Se observa también la aprobación de algunas normas reglamentarias de cierta relevancia, como las relativas a las comunidades energéticas, el desarrollo de las redes eléctricas de distribución cerrada, la reforma del estatuto del consumidor electrointensivo, o diversas disposiciones en materia de agricultura. A lo largo de este capítulo haremos una referencia más completa a estos extremos, pero no podemos dejar de destacar ahora la relevancia de los reglamentos aparecidos en materia de aguas, con la aprobación de Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, que actualiza los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, y, desde luego, el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y el Reglamento de la Administración Pública del Agua. No obstante lo que se acaba de indicar, ha quedado pendiente la aprobación de bastantes reales decretos previstos en el Plan Anual Normativo. Baste citar a modo de ejemplo el real decreto por el que se regula la producción de energía eléctrica en instalaciones ubicadas en el mar (cuyo anteproyecto fue sometido a consulta pública en los meses de febrero y marzo de 2024); o el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente (elaborado en el año 2024).

c) Descendiendo ya a la planificación ambiental destaca fundamentalmente la llevada a cabo en materia de aguas, con la aprobación de los planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027), así como la aprobación de otros instrumentos claves en otros sectores como los planes de ordenación del espacio marítimo, y el Séptimo Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR). Todo ello sin olvidar la tramitación de otros instrumentos como Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos, o la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. En cualquier caso, y no obstante la relevancia de los instrumentos que se acaban de mencionar, la labor planificadora se presenta menos intensa que en los años iniciales de esta década.

d) Similares consideraciones pueden hacerse respecto al desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuyo marco no ha sido aprobado ningún PERTE en el año 2023. Las actuaciones en este ámbito han sido fundamentalmente de ejecución.

e) Señalado lo anterior, procedemos ya a exponer las principales novedades de la actuación ambiental del Estado en el año 2023. Para ello, comenzaremos por apuntar los aspectos fundamentales de la actuación del Estado en la política ambiental estrictamente considerada, para pasar después a ofrecer una visión general de los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales.

Hay que apuntar finalmente que, habida cuenta de que diversos capítulos de este Observatorio se dedican al análisis pormenorizado de diversos sectores concretos que también tratamos aquí, omitiremos el análisis de algunos instrumentos de planificación en sectores concretos con el fin de no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema.

2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL: UNA VISIÓN PANORÁMICA

La actuación del Estado durante el año 2023, por lo que respecta a la política ambiental más estrictamente considerada, se ha centrado principalmente en los sectores del agua; costas y medio marino; residuos y economía circular. También presenta algunas novedades relevantes en el ámbito de la biodiversidad. A estas materias dedicamos los apartados siguientes.

2.1 AGUAS

A la hora de exponer las principales novedades acaecidas en el año 2023 en materia de aguas, abordaremos en primer lugar la actividad de planificación, para pasar después a los aspectos relativos a la regulación del recurso. Finalmente, apuntaremos cómo se ha afrontado este año, en un periodo de grave sequía, la necesaria ponderación entre la disponibilidad y uso adecuado de este recurso con las necesidades reclamadas desde el sector agrícola.

Por lo que respecta a la planificación, debemos comenzar subrayando la aprobación de planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027), así como un plan de gestión. Concretamente, en el primer punto, debe estarse a diversos Reales decretos. De un lado, el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Asimismo, debe atenderse al Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras; sin que pueda olvidarse tampoco la adopción del Real Decreto 690/2023, de julio, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Respecto a demarcaciones específicas, se han publicado también el Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa y el Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, correspondiente a la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears.

La planificación de 2023 ha afectado una vez más al ámbito de la prevención y gestión de inundaciones. En este sentido, han sido aprobados mediante Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Debemos recordar también que dentro de los compromisos de del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (C5, I2 y C5, I3) se encontraban la aprobación, mediante Real Decreto, de la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Meli-

lla. Así se ha plasmado en el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de tales demarcaciones hidrográficas. Del mismo modo, se ha acometido mediante Real Decreto 27/2023, de 17 de enero, el plan de gestión del riesgo de inundación de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa.

Por lo que respecta a la regulación del recurso, destaquemos la aprobación del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, que actualiza los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, en línea con la actual normativa europea y los ODS de la Agenda 2030. La norma incide directamente sobre las aguas de consumo que llegan al usuario a través del grifo, así como sobre el control de su calidad, y con tal norma se pretende garantizar su acceso, disponibilidad, salubridad y limpieza. El contexto en el que se mueve consiste en poder disponer de un marco jurídico adecuado para proteger la salud humana de los efectos adversos de cualquier contaminación del agua de consumo y facilitar el acceso a la misma. La norma, entre otros muchos puntos de interés, concreta los requisitos a seguir para la evaluación y gestión de riesgos en las zonas de captación de agua. Se regula también el Plan Sanitario del Agua (PSA), que abarca todas las etapas del abastecimiento. Vinculada a este Real Decreto se encuentra la regulación sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano que se ha realizado mediante Real Decreto 2/2023, de 10 de enero.

También ha sido actualizado en diversos extremos el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados). La nueva norma resulta de verdadero interés en varios puntos. Mas allá de los aspectos centrados en el procedimiento como son la simplificación y digitalización de la gestión, se desarrollan reglamentariamente extremos diversos de los cuales no puede desconocerse que algunos de ellos deben leerse en el contexto del PRTR (en cuanto incorpora dentro de la componente 5 «espacio litoral y recursos hídricos» inversiones para mejorar el control y la gestión del dominio público hidráulico). Comprobamos que a partir de ahora se somete la realización de actividades muy sencillas a declaración responsable; y también se simplifica la tramitación de los

vertidos de aguas residuales de escasa entidad. Se favorece la recuperación ambiental tras los incendios forestales. Se protegen más intensamente las aguas subterráneas, se atiende a los vertidos, y se ofrece un marco para la recarga de acuíferos. Se regula la gestión de las especies exóticas invasoras relacionadas con el medio acuático, también la gestión del espacio fluvial y en especial, las plantaciones en dominio público hidráulico, en concreto, las forestales. Se atiende en la norma a aspectos relativos al cambio climático y su afección a las aguas y a su consumo; también al deterioro causado a partir de la ganadería intensiva. Se establece un control de regadío; se actualiza la regulación de perímetros de protección etc. Se mejora también la planificación y gestión del riesgo de inundación, limitando también los usos del suelo en zonas inundables. En materia de obras y actuaciones en cauces, se mejora la redacción introduciendo la posibilidad de que las administraciones elaboren planes plurianuales de conservación de infraestructuras de cruce con los cauces que agilicen su tramitación. Se procede a crear el inventario de cauces públicos y lagos, lagunas y embalses superficiales de DPH, que se mantendrá convenientemente actualizado. Muchos extremos podrían ser también mencionados ahora, sin perjuicio del tratamiento sectorial que se ofrecerá en otro punto del Observatorio. Insistamos solo en que también se exige que determinadas aglomeraciones urbanas elaboren un plan integral de gestión del sistema de saneamiento para los que desde este Reglamento se determinan los plazos para realizarlos y los calendarios de ejecución de las actuaciones que se contemplen.

Llegado el 9 de marzo de 2023 hemos podido observar que se publicaba en el BOE la Resolución de 23 de febrero de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se declaran zonas sensibles en cuencas intercomunitarias, todo ello en el marco de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Como es sabido, deben someterse a un tratamiento más riguroso que el secundario aquellos vertidos de aguas residuales procedentes de aglomeraciones urbanas con carga superior a los 10.000 habitantes-equivalentes que se produzcan sobre tales «zonas sensibles» o sus áreas de captación. De acuerdo con la legislación actual, corresponde al Estado realizar la declaración con respecto a las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma. Atendiendo al Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, se comunica que ya se ha notificado a la Unión Europea la nueva catalogación de aglomeraciones urbanas para todo el territorio español, y esta Resolución es consecuencia de esa necesaria actualización.

Siendo este un año en que la sequía ha sido una gran y prolongada alarmante situación, no es extraño que algunos instrumentos de este período hayan ido destinados a proteger el uso adecuado de este recurso y a tomar medidas al respecto. Así, ha podido aflorar y abordarse por el Consejo de ministros el 18 de abril el informe sobre la política de regadío sostenible en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se ha subrayado que las inversiones previstas por el Ejecutivo para impulsar esa modernización en el período 2022-2027 suman 2.130 millones de euros. El objetivo es abarcar 750.000 hectáreas y la meta, según el ministro, es reducir como mínimo en un 10% el consumo de agua, mediante 96 actuaciones en 15 comunidades autónomas, desplegadas en tres fases. El tema de la problemática del regadío ha aparecido también en las sesiones del ejecutivo estatal de septiembre y octubre, en las que se han atendido especialmente a fomentar obras de modernización de regadíos, planes de mejora de eficiencia y sostenibilidad en Valencia, Extremadura, Cataluña, Aragón y Andalucía.

En mayo y en diciembre han sido adoptadas un par de normas con carácter de urgencia que han afectado también de forma intensa al sector que nos ocupa. Nos referimos en primer lugar al Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. Este Real Decreto destacamos que incluye ayudas al sector agrario para hacer frente a la prolongada situación de sequía y al empeoramiento de sus condiciones como consecuencia de la guerra en Ucrania. Se trata de bonificaciones de crédito, avales, ayudas directas a los sectores agrícola y ganadero, que superan los 636 millones de euros, o la subvención de hasta un 70 % del coste de las pólizas de seguros por la sequía de los cultivos más comprometidos. Se incluyen medidas fiscales, flexibilización de la PAC etc. La norma prevé también, en materia de disponibilidad de recursos hídricos, construir nuevas infraestructuras como desalinizadoras o acometer actuaciones para las cuencas afectadas por la sequía, como bombeos de emergencia y adecuación de tomas para garantizar el abastecimiento durante los próximos meses, duplicar la reutilización de aguas urbanas, y reducir los cánones y tarifas de las explotaciones agrarias afectadas. También contempla la ejecución de un nuevo trasvase para reducir la presión sobre los acuíferos que alimentan el Parque

Nacional de Doñana. Incorpora ayudas específicas para los regantes que sufran reducción de su dotación de agua. La norma modifica además la Ley de aguas, para impulsar la reutilización de las aguas urbanas, de modo que incremente un 150% y pueda alcanzar el 20% del volumen de recursos hídricos destinados al abastecimiento de poblaciones. De otro lado, debe atenderse asimismo al posteriormente adoptado Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. Mediante esta norma, con relación a la sequía, que se ha evidenciado que es especialmente grave en las cuencas del sur y el este -como la del Guadalquivir o las internas de Cataluña-, se adoptan nuevas medidas urgentes que permiten paliar el impacto de la falta de agua y repartir el recurso de forma solidaria y equitativa entre todos los sectores afectados. Entre ellas, además de modificar el régimen sancionador, se prevé que las confederaciones hidrográficas podrán establecer las reducciones de suministro necesarias para la justa y racional distribución de los recursos, podrán modificar los criterios de prioridad en las asignaciones o incluso suspender cautelarmente el otorgamiento de títulos que impliquen el incremento del consumo.

2.2 COSTAS Y MEDIO MARINO

El repaso de la actividad del Estado en materia de costas y medio marino en el año 2023 debe comenzar por un apunte de carácter internacional. De esta manera, el Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2023 ha acordado tomar conocimiento de la entrada en vigor de la enmienda de 2006 al protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972. El Protocolo de Londres a tal Convenio, que es de 1996 y que ha sido ratificado por España, prohíbe todo vertido, con la excepción de desechos que posiblemente resulten aceptables en la denominada «lista de vertidos permitidos». Con la modificación se adiciona un nuevo material susceptible para su vertido al mar, estableciéndose condiciones. Se trata concretamente los flujos de CO² resultantes de los procesos de captura de dióxido de carbono para su secuestro en estructuras geológicas submarinas.

Como también se expresa en el punto de este observatorio en que abordamos los avances en la protección de espacios y especies, remarquemos que durante 2023 ha sido autorizada la firma

del Acuerdo adoptado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (MPCM). En tal instrumento se incluye el establecimiento de áreas marinas protegidas en alta mar, propiciando por tanto que se alcance de ese modo el objetivo suscrito por España de proteger al menos el 30% de la superficie marina para 2030.

El año que nos ocupa ha comportado también la aprobación del Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima, que actualiza la normativa en materia de seguridad de la navegación y protección del medio ambiente marino, transponiéndose la Directiva 2005/35/CE del Parlamento y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y actualizando el régimen sancionador. Se persigue disuadir a los buques de la realización de descargas contaminantes, posibilitando la detención de buque y la iniciación de un procedimiento sancionador. En general, se vincula esta nueva regulación a aspectos contenidos en el anexo I (hidrocarburos) y el anexo II (sustancias nocivas líquidas a granel) del Convenio MARPOL 73/78, que constituye el principal convenio internacional sobre prevención de la contaminación marina por buques. Este mismo año 2023 el Consejo de ministros ha aprobado el Acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de Enmiendas a tal convenio. También se ha tomado conocimiento de que han entrado en vigor enmiendas sobre el Convenio internacional sobre el control de los sistemas antiincrustantes perjudiciales en los buques, que persigue reducir o eliminar los efectos desfavorables de los sistemas antiincrustantes en el medio marino y en la salud de los seres humanos. Las enmiendas fueron adoptadas el 1 de julio de 2022; entrando en vigor el 1 de enero de 2023.

Atendiendo a la protección de espacios marinos, destaquemos de nuevo que debemos aludir a la aprobación de la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y mediante la que se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. Esta iniciativa se alinea correctamente con los compromisos internacionales, de la Unión Europea y nacionales que persiguen lograr la protección, en 2030, del 30% de la superficie marina.

Debe mencionarse, por último, la aprobación del Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) de las cinco demarcaciones marinas españolas que regirán hasta 31 de diciembre de 2027. Entre los usos que habrán de soportar tales espacios debe subrayarse que los POEM han de garantizar la protección de los ecosistemas, hábitats y especies sensibles y vulnerables, protegidos por normativa autonómica, nacional o supranacional. De otro lado, mencionemos que, pese a ser una tarea inicialmente prevista según el plan anual normativo para 2023, observamos que en 2024 se somete a consulta pública Proyecto de real decreto por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo. Todo indica que atenderemos a esta nueva norma en la siguiente edición de este observatorio.

2.3 BIODIVERSIDAD, ESPACIOS Y ESPECIES PROTEGIDAS

El 30 de diciembre de 2022 se publicaba el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En el año 2023 debe reconocerse que no disponemos de ningún instrumento de tan amplio alcance. Daremos cuenta, por tanto, de las iniciativas más relevantes. Para empezar, tengamos en cuenta que, en el mes de septiembre, para el ámbito marino, ha sido autorizada la firma del Acuerdo adoptado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (MPCM). Es transcendental porque cubre un vacío legal que imperaba en aguas internacionales. Con él se persigue mayor protección y gestión de la biodiversidad marina en zonas que abarcan casi los dos tercios de los océanos del mundo y alrededor del 95% de su volumen, incluyendo alta mar y los fondos marinos internacionales. Destaquemos que en el instrumento referido se incluye el establecimiento de áreas marinas protegidas en alta mar, propiciando por tanto que se alcance de ese modo el objetivo suscrito por España de proteger al menos el 30% de la superficie marina para 2030. Apuntemos asimismo que la actividad pesquera está excluida del Acuerdo.

Por lo que respecta a la protección de espacios, no ha sido éste un año tan intenso como lo fueron ejercicios anteriores. Subrayemos, eso sí, que ha sido adoptada la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de

seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. Recordemos que en el Plan Anual Normativo 2023 se preveía la aprobación de un Real Decreto por el que se declarasen espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 con miras a cumplir con los compromisos internacionales, de la Unión Europea (UE) y nacionales para lograr la protección, en 2030, del 30% de la superficie marina.

Si el año 2022, el 30 de diciembre, el BOE publicó el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red, en el año 2023 se ha ido avanzando también en otra dirección paralela. Como ya hemos mencionado, en el año de referencia se ha aprobado el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) de las cinco demarcaciones marinas españolas. Estos otros elementos constituyen, como es sabido, instrumentos estratégico exigidos por el derecho europeo, y que persiguen el aprovechamiento y coexistencia de los múltiples usos que soportan tales espacios. Se garantiza también, a la vez, y por eso lo resaltamos en este punto, la protección de los ecosistemas, hábitats y especies sensibles y vulnerables, incluidos los que han sido protegidos por normativa autonómica, nacional o supranacional. Los POEM aprobados ahora en 2023 estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2027.

Por lo que respecta a los Parques Nacionales, el año 2023 ha sido relevante porque la sequía ha incidido negativamente sobre diversos espacios protegidos con especial intensidad. Entre ellos, destaquemos Doñana, donde la falta de agua y las altas temperaturas han afectado de forma preocupante a las especies acuáticas, anfibios y peces a causa de la escasez de marismas y lagunas. Cabe reseñar en este punto que la propuesta legislativa del Parlamento andaluz para legalizar regadíos en Doñana ha provocado algunas fricciones entre la comunidad andaluza y el gobierno estatal.

Ha sido aprobado también el Real Decreto 253/2023, de 4 de abril, por el que se establece la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales, con el objeto de cumplir con el mandato de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales cuando reclama un reglamento que defina la imagen que va a identificar dicha Red, las normas, criterios y modelos adaptables, su ámbito de aplicación, así como un manual como documento técnico destinado al buen uso de la identificación que se regula. Apuntemos además que, en este periodo, son numerosos

los acuerdos entre el Estado y Comunidades autónomas con el objeto de incentivar la ejecución de planes de sostenibilidad turística (y entre ellos, para el Parque Nacional de Cabañeros; Reserva de la Biosfera de Gran Canaria; reserva de la biosfera de la isla de la Palma, reserva de la biosfera de la Siberia; isla de Menorca etc.)

Con relación a la protección de especies, realicemos también algunos apuntes: De un lado, en Consejo de Ministros de 4 julio de 2023 debe recordarse que se ha adoptado una modificación de anexos sobre el acuerdo relativo a la conservación de aves acuáticas migratorias afro euroasiáticas (AEWA). El acuerdo persigue proteger 354 especies de aves migratorias que dependen de humedales durante al menos una parte de su ciclo anual y que en su itinerario de migración sobrepasan límites de la jurisdicción nacional del área integrada por 116 países de Europa, Asia, Oriente Medio y África. Los Estados parte llevarán a cabo acciones coordinadas y concertadas a lo largo de las zonas de migración de las aves en cuestión.

También debe apuntarse que el año 2023 ha sido relevante por lo que se refiere a las poblaciones de murciélagos. Estos se encuentran protegidos por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y están incluidos en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. En la sesión de consejo de ministros de 28 de febrero de 2023 se adoptó el Acuerdo por el que se dispone la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos en Europa, enmendado, y se autoriza la manifestación del consentimiento de España para obligarse por dicho Acuerdo. El Acuerdo, conocido como EUROBATS, se concluyó en 1991, ha sido ratificado por 38 Estados y España todavía no se había incorporado a él. Se considera que con este nuevo paso se garantizará la coordinación internacional y la colaboración con otros Estados

En el ámbito interno debe atenderse a la publicación de la Orden TED/339/2023, de 30 de marzo, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, y el anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. Otro Real Decreto resulta de interés. Nos referimos al 787/2023, de 17 de octubre, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad, alineado al derecho europeo más reciente.

Más allá de los aspectos resaltados, el año 2023 ha sido relevante asimismo para la protección de los animales, tal como veníamos avanzando y preconizando en anteriores años de este Observatorio. Recordemos, por un lado, aunque entendemos que será objeto de otro apartado en este mismo volumen, que ha sido modificado el Código Penal español mediante Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal. También ha visto finalmente la luz la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Estamos ante una ley que tiene por objeto fijar cual es el régimen jurídico básico para todo el territorio estatal que ha de regir la protección y garantizar los derechos y bienestar tanto de los animales de compañía como los animales silvestres en cautividad. Se trata de alcanzar la mayor protección de sus derechos y bienestar. En un plazo máximo de dos años desde septiembre 2023 deberá aprobarse el reglamento que desarrolle qué animales silvestres pueden ser tenidos como animal de compañía. Y en doce meses se publicará por el Gobierno las especies de mamíferos silvestres que quedan incluidas como animales de compañía. A los 30 meses, el Gobierno ha de publicar el listado de otros grupos de animales silvestres (aves, reptiles, anfibios, peces e invertebrados) que quedan incluidas en el listado positivo de animales de compañía según lo establecido en el artículo 37. Finalicemos este punto anotando también que este año ha sido aprobado el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal. Se trata de una norma que modifica varios reales decretos, y que incide en múltiples ámbitos (explotaciones, ganaderas, acuicultura, etcétera).

2.4 RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

La actividad del Estado en materia de residuos en el año 2023 se presenta menos intensa que el año precedente por lo que respecta a la vertiente normativa. No obstante, y a diferencia de lo que ocurriera el año anterior, sí nos ofrece algunas novedades importantes desde el punto de vista de la planificación.

De esta manera, señalemos que a lo largo del año 2023 se ha tramitado uno de los instrumentos que prevé el artículo 15 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMGR). De acuerdo con la caracterización que realiza la

mencionada Ley, este plan debe contener el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos mínimos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. El PEMGR y su estudio ambiental estratégico fueron sometidos a consulta pública entre los meses de julio y agosto de 2023.

Por otra parte, y tras la formulación de la correspondiente declaración ambiental estratégica mediante Resolución de 14 de julio de 2023, el Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 2023 aprobó el Séptimo Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR), culminando así un largo proceso de tramitación que comenzó entrado el año 2020. Recordemos que el PGRR es el instrumento de planificación que establece la política y el programa nacional sobre gestión de los residuos radiactivos, incluido el combustible nuclear gastado, y el desmantelamiento y clausura de las instalaciones nucleares. Se inserta en el marco normativo establecido por el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, que incorporó al derecho español la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Apuntadas ya las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ahora la exposición de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en otras políticas del Estado, atendiendo fundamentalmente a las labores de planificación. En este sentido, el examen de la actividad llevada a cabo en el año nos muestra que este tipo de consideraciones ha estado especialmente presente en los ámbitos de la energía, industria, agricultura, pesca, movilidad y transporte. Junto a ellas, merecen también una mención particularizada, aunque muy breve, las actuaciones en el sector forestal.

3.1 ENERGÍA

La actuación ambiental del Estado por lo que respecta a la integración de aspectos ambientales o de sostenibilidad en el sector de la energía, nos ofrece en el año 2023 algún aspecto de interés por lo que se refiere a los aspectos de planificación, con la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Resultan también destacables algunas novedades relacionadas con el régimen aplicable a las comunidades energéticas, a las energías renovables, y a ciertos aspectos en el ámbito de la eficiencia energética. A estas cuestiones nos referimos separadamente en los apartados siguientes, no sin antes advertir que además de los aspectos comentados, se observa también una relativamente profusa actividad por lo que respecta a las actuaciones de ejecución. Estas últimas están fundamentalmente ligadas a la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (y más concretamente del PERTE ERHA), y se articulan a través de numerosos programas de ayudas públicas. Las limitaciones de espacio de este capítulo hacen desaconsejable su exposición detallada.

3.1.1 La actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

Como acabamos de señalar, resulta claro que desde el punto de vista de la planificación, la novedad más relevante en la actuación ambiental del Estado en el año 2023 está relacionada con la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Como es perfectamente conocido, se trata de un instrumento cuya elaboración se desprende directamente de las exigencias del derecho europeo (fundamentalmente a partir de las exigencias del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima), y que ha sido, además, incluido entre los elementos de planificación estratégica que prevé la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Pues bien, a lo largo del año 2023 se han llevado a cabo las labores para su revisión (con una fase de consulta pública efectuada durante el mes de septiembre), que responde a las necesidades que se derivan de un nuevo contexto europeo, que difiere de aquél en el que fue aprobado en el año 2020. Consecuentemente, el borrador de la actualización del PNIEC 2023-2030 establece unos objetivos más ambiciosos en la planificación, por lo que respecta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (que se cifra en lograr

un 32% de reducción de emisiones respecto a 1990); energías renovables (concretamente, se trata de alcanzar un 48% de renovables sobre el uso final de la energía, y 81% de energía renovable en la generación eléctrica); eficiencia energética (un 44% de mejora de la eficiencia energética en términos de energía final); y, finalmente, a la reducción de la dependencia energética hasta un 51%.

3.1.2 Comunidades energéticas

Como es bien sabido, las comunidades energéticas, en su doble vertiente de comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía, son figuras previstas, respectivamente, en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; y en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Ambas figuras hacen referencia a una tipología variada de entidades jurídicas, controladas por los socios o miembros (que pueden ser tanto personas físicas como autoridades locales o pequeñas empresas), y cuya finalidad principal no es la de generar rentabilidad financiera, sino generar beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus propios miembros o la localidad donde la comunidad energética realiza la actividad.

Su regulación había sido introducida en el ordenamiento español de forma parcial, a través de la incorporación de las comunidades de energías renovables en la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (LSE). Pues bien, el RDL 5/2023 modifica la LSE para incorporar las comunidades ciudadanas de energía, ampliando así la tipología de comunidades energéticas existentes, e incluyendo además los principios reguladores tanto de las comunidades de energías renovables como de las comunidades ciudadanas de energía. También impone a las administraciones públicas algunas obligaciones que, como es fácilmente adivinable, parecen dirigirse a facilitar la implantación y desarrollo de estas comunidades, y que responden a los principios de no discriminar a estas comunidades respecto a otro tipo de operadores, y de eliminar de barreras regulatorias y administrativas. Debe subrayarse, no obstante, que es una regulación de mínimos, que deberá desarrollarse reglamentariamente, como así prevé el RDL 5/2023. Tal desarrollo aún no se ha producido, aunque sí se elaboró anteriormente un proyecto de Real Decreto, publicado el 20 de abril de 2023, que se dirigía a desarro-

llar precisamente estas figuras, cuyos contenidos han sido parcialmente incorporados en el mencionado RDL 5/2023.

3.1.3 **Algunas novedades relacionadas con el régimen jurídico relativo a la implantación de las energías renovables**

Además de cuanto se ha señalado hasta ahora, cabe reseñar la existencia de algunas novedades acaecidas en el año 2023 por lo que respecta a las energías renovables. En este sentido, no puede perderse de vista que la aceleración de la implantación de estas energías se ha revelado como uno de los criterios fundamentales en la política energética de la Unión Europea, y, por ende, de los Estados Miembros: ligadas a razones de seguridad energética y descarbonización, se ha comprobado que la velocidad de implantación de estas energías no corre pareja a los objetivos ambiciosos en este ámbito, que acaban de recordarse por lo que respecta a España en el apartado anterior. Se entiende necesario, pues, prever mecanismos que faciliten esta aceleración. Buena parte de estos mecanismos se centran en la modulación de los procedimientos de autorización previstos en la normativa del sector eléctrico, así como en la flexibilización a través de prórrogas, del régimen temporal de los permisos de acceso y conexión.

Entre ellos puede señalarse el introducido por el RD-Ley 5/2023. La mencionada norma incluye entre sus previsiones la ampliación de hasta cuarenta y tres meses del plazo aplicable a los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones administrativas de construcción previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), para aquéllas solicitadas entre el 31 de diciembre de 2017 y la entrada en vigor del RD-Ley 23/2020. Téngase en cuenta, además, que posteriormente el Real Decretoley 8/2023 amplía este plazo seis meses más (es decir, hasta cuarenta y nueve meses). El motivo de tal ampliación de plazos es evitar la caducidad de los permisos de acceso y conexión ya concedidos.

Además de lo indicado en el párrafo precedente, debe señalarse que el RD-Ley 8/2023 establece algunas previsiones adicionales relacionadas con los plazos aplicables a los permisos y autorizaciones relativos a las instalaciones de energía renovable. En este sentido, permite que los promotores que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2017 y la entrada en vigor del RD-Ley 2023, puedan prolongar el plazo para obtener la autorización administrativa de explotación definitiva hasta un máximo de 8 años, siempre que

cumplan con una serie de condiciones. Subrayemos también que el RD-Ley 8/2023 establece un régimen específico por lo que respecta a la prórroga de los plazos relativos a los permisos de acceso otorgados para proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología hidráulica de bombeo y las de tecnología eólica marina.

3.1.4 **Un apunte sobre las principales novedades en materia de eficiencia energética**

Por lo que respecta a la eficiencia energética, y dejando de lado las actuaciones relacionadas con los múltiples programas de ayudas que afectan a este ámbito y que por razones de espacio no podemos entrar a analizar, destaca especialmente la aprobación del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

El mencionado RD 36/2023 debe verse en el contexto de las que establece la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, modificada mediante la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, y de las normas de trasposición al ordenamiento jurídico español (la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica). La norma europea exigía a los Estados Miembros el establecimiento de mecanismos de asignación de cuotas anuales de ahorro energético a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor. En este preciso sentido, la Ley 18/2014 estableció el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética (SNOEE), con arreglo al cual se define mediante orden ministerial un objetivo de ahorro de energía final anual y la cuota que corresponde a cada sujeto obligado, así como la equivalencia financiera para el cálculo de la cuantía equivalente a la del presupuesto necesario para el cumplimiento de dichas obligaciones mediante su contribución al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Pues bien, siendo esto así, el RD 36/2023 introduce un nuevo mecanismo (los certificados de ahorro energético), como alternativa al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Sus objetivos son flexibilizar la forma en la que los sujetos obligados dan cumplimiento a sus obligaciones de ahorro de energía final (permitiendo

que toda o parte de su obligación anual se pueda cumplir mediante la realización de actuaciones en materia de eficiencia energética), así como posibilitar que los sujetos obligados puedan hacer frente a sus obligaciones en el marco del SNOEE al menor coste posible. Es dable señalar también que el mencionado RD 36/2023 ha sido desarrollado por la Orden TED/845/2023, de 18 de julio (que aprueba el catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética), y también por la Orden TED/815/2023, de 18 de julio (que establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético).

Apuntemos finalmente que, aparte de cuanto se acaba de indicar, es también destacable la previsión contenida en el RD-Ley 8/2023, que pretenden impulsar la rehabilitación energética de viviendas o edificios mediante la prórroga de las deducciones de IRPF vinculadas a las obras realizadas con ese fin.

3.2 MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Las actuaciones del Estado en materia de movilidad y transporte en el año 2023 presentan una relevancia menor que las emprendidas en años anteriores. A ello contribuye la ausencia de novedades relevantes desde un punto de vista de planificación, así como las azarosas vicisitudes que ha corrido la proyectada Ley de Movilidad Sostenible. En este último sentido, es preciso anotar que, a pesar de haber sido tramitado durante el primer cuatrimestre del año 2023, el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible no llegó a ver la luz. En realidad, el proyecto decayó tras la disolución de las Cortes Generales en abril de 2023. La iniciativa, no obstante, ha sido retomada en el año 2024.

Sea como fuere, resulta conveniente hacer a continuación un somero repaso de la actuación del Estado en este ámbito. Como se verá, esta acción ha incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con el vehículo eléctrico y conectado.

Comenzando por la vertiente normativa, y en concreto por lo que respecta al régimen aplicable a los puntos de recarga de vehículos eléctricos, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto ley 5/2023, con el objeto de facilitar su implantación, introduce algunas novedades relacionadas esencialmente con el tipo de mecanismos de intervención administrativa aplicable a estas instalaciones, así como ciertas medidas de índole procedimental. De esta manera, y entre otras previsiones, aumenta de 250 kW a 3000 kW la potencia de las instalaciones a partir de las cuales es necesario solicitar una autorización administrativa a la Administración General del Estado (esto es, las instalaciones eléctricas consistentes en

instalaciones de producción, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas, líneas directas, y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, así como las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal).

Más allá de estas previsiones, y siguiendo una tónica prácticamente invariada desde hace más de una década, la mayoría de las actuaciones tienen que ver con la previsión de programas de ayudas. De esta manera, y ligadas al desarrollo del PRTR, es preciso referirnos un año más a las actuaciones relacionadas con el programa MOVES, en concreto, MOVES III, cuyo objetivo es intentar fomentar la movilidad eléctrica a través de dos facetas: la compra de vehículos eléctricos y el despliegue de infraestructura de recarga. A lo largo del año 2023 han aflorado algunas novedades a este respecto, plasmadas fundamentalmente en dos reales decretos de reforma de su norma reguladora (el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril). Se trata del Real Decreto 406/2023, de 29 de mayo, y del Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre. Muy sintéticamente, a través de estas normas se amplían tanto los tipos de vehículos que pueden recibir la subvención, como el límite de vehículos que un solo solicitante puede pedir.

Encuadrada también entre las medidas de fomento, aunque con un enfoque diferente, se encuentra la iniciativa regulada por el Real Decreto 661/2023, de 18 de julio, y que se dirige a la concesión directa de ayudas en 2023 para el desarrollo de proyectos innovadores relacionados con modelos, sistemas y componentes de vehículos híbridos y vehículos eléctricos de baterías y de pila de combustible de hidrógeno. Baste reseñar que los proyectos que pueden ser objeto de ayuda pueden ser de diferentes tipos: (proyectos de investigación industrial; proyectos de desarrollo experimental; c) proyectos de innovación en materia de organización; d) proyectos de innovación en materia de procesos; y proyectos de inversión ejecutados por PYMES.

Por último, es necesario apuntar la previsión de otras medidas de impulso del vehículo eléctrico, como los incentivos fiscales que prevé el RDL 5/2023, consistentes en la deducción por la adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible y puntos de recarga en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, consistente en la deducción de 15 % del valor de adquisición del vehículo eléctrico nuevo, estableciendo una base máxima de deducción.

3.3 INDUSTRIA

Por lo que respecta a la integración de los aspectos ambientales en la política sectorial de industria en el año 2023, y aparte de algunas actuaciones que también tienen impacto en este ámbito pero que ya han sido examinadas en los apartados de energía y transporte, las novedades más destacables en este ámbito están relacionadas con dos figuras que pretenden responder al doble objetivo de contribuir a potenciar un modelo energético sostenible y la competitividad industrial: el consumidor electrointensivo y las redes eléctricas de distribución cerradas. Ambas figuras fueron introducidas por el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, estableciendo una regulación de mínimos, cuyo desarrollo reglamentario ha resultado bastante azaroso.

En este sentido, subrayemos en primer lugar que el Real Decreto 314/2023, de 25 de abril aprueba el largamente demorado desarrollo reglamentario del RDL 20/2018 por lo que respecta a las redes eléctricas de distribución cerradas, regulando el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de la autorización administrativa de estas redes.

Por el contrario, la industria electrointensiva sí contaba con desarrollo reglamentario: el RD 1106/2020, que regula el estatuto del consumidor electrointensivo, y que, en consonancia con los planteamientos del RD-Ley 20/2018, responde a la necesidad de proteger especialmente a este tipo de consumidor eléctrico a través de mecanismos encaminados a mitigar los efectos de los costes energéticos sobre la competitividad, y enfatizando la necesidad de que estos consumidores asuman también obligaciones y compromisos en el ámbito de la eficiencia energética y sustitución de fuentes energéticas emisoras y contaminantes. Es precisamente este RD 1106/2020 el reformado en el año de referencia a través del Real Decreto 444/2023, de 13 de junio. En términos generales, debe apuntarse que esta reforma tiene su base en la modificación de las «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» llevada a cabo a través de la Comunicación de la Comisión 2022/C 80/01.

De esta manera, el RD 444/2023 introduce variaciones que afectan, entre otros aspectos, tanto a la propia definición de consumidor electrointensivo, como a las obligaciones de estos consumidores. Modifica también el mecanismo de compensación de cargos que estableció originariamente el mencionado RD 1106/2020. Destacan en este punto las obligaciones que impone a estos consumidores en el ámbito de la gestión de la energía, la eficiencia ener-

gética y la descarbonización, exigiendo de estos consumidores la realización de determinadas actuaciones como, por ejemplo, invertir el 50% de la ayuda recibida en proyectos que reduzcan emisiones de gases efecto invernadero; reducir la huella de carbono del consumo eléctrico de forma que al menos del 30 % del consumo proceda de fuentes renovables.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que el RD Ley 5/2023, aunque de una manera más limitada, también incidió en esta materia, por cuanto prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2023 el mecanismo de apoyo que estableció el RDL 20/2022. Dicho mecanismo consiste en la reducción de un 80% del coste correspondiente a los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad, aplicables cuatro en cada ciclo de facturación, para aquellos consumidores que cuenten con el certificado de consumidor electrointensivo.

Para finalizar este apartado dedicado a la industria, resta simplemente mencionar que en el año de referencia se observa una cierta profusión de iniciativas de ejecución del PERTE de descarbonización industrial, articuladas a través de programas de ayudas, y cuya extensión impide recoger en estas páginas. Sin ánimo de exhaustividad, baste citar a modo de ejemplo que el PERTE mencionado incluía una línea de ayudas a empresas manufactureras participantes en el Proyecto de interés Común Europeo, sobre la cadena industrial del hidrógeno de origen renovable, y que, en este sentido se aprobó la concesión directa a través del Real Decreto 251/2023, de 4 de abril. Mencionemos también la Orden ITU/1434/2023, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera como parte del PERTE de Descarbonización Industrial en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se realiza la convocatoria anticipada del año 2024

3.4 AGRICULTURA

El año 2023 ha sido también especialmente interesante para el sector agrícola porque se ha puesto en marcha la nueva PAC 2023-2027. Como habíamos indicado en la anterior edición de este Observatorio, las normas de implantación del nuevo sistema de gestión de la PAC en España se establecieron a través de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas. El paquete normativo que acompañó desde el primer momento a

esta Ley, compuesto por diecinueve reales decretos, se ha visto completado en el año 2023 por el Real Decreto 1177/2023, de 27 de diciembre, por el que se modifican diversos reales decretos dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. Subrayemos de nuevo un punto especial de la nueva PAC: aunque conserva los elementos establecidos en la PAC anterior, no puede desconocerse que ahora pasa a ser una política que persigue resultados concretos. Entre los más sobresalientes se encuentran los de apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París. De otro lado, nótese que ahora los Estados miembros deben establecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC, a través de un plan estratégico. El 31 de agosto de 2022 la Comisión Europea aprobó el Plan Estratégico de la PAC de España. Posteriormente, debe informarse que el 30 de agosto de 2023 la Comisión aprobó su primera modificación, explicándose que ha habido que realizar ajustes menores para facilitar su aplicación.

Tal como comentamos en el apartado correspondiente a las aguas, el año 2023 ha mostrado, acompañando indisolublemente a las altas temperaturas, que vivimos un periodo sin precedentes en el que la grave sequía ha afectado también de forma muy intensa al sector agrícola. Por esa razón deben destacarse actuaciones como la decidida en el Consejo de ministros el 18 de abril en el informe sobre la política de regadío sostenible mediante la que se decide que debe acometerse su modernización en el periodo 2022-2027. Tal objetivo se apoya, como se dice, en una importante partida económica con él se pretende llegar a consumir un 10% el consumo de agua, modernizando regadíos e introduciendo planes de mejora de eficiencia y sostenibilidad.

También en mayo y en diciembre se aprobaron dos reales decretos leyes que maridan agricultura y agua. Se trata por un lado del Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas. En él se prevén diversas iniciativas que deberían compensar al sector agrario en forma de bonificaciones de crédito, avales, ayudas directas a los sectores agrícola y ganadero; subvención de hasta un 70 % del coste de las pólizas de seguros por la sequía de los cultivos afectados. Se incluyen medidas fiscales, flexibilización de la PAC etc. Se prevén nuevas infraestructuras como desalinizadoras

o acometer actuaciones para las cuencas afectadas por la sequía, como bombeos de emergencia y adecuación de tomas para garantizar el abastecimiento durante los próximos meses, duplicar la reutilización de aguas urbanas, y reducir los cánones y tarifas de las explotaciones agrarias afectadas. Incorpora ayudas específicas para los regantes que sufran reducción de su dotación de agua. Asimismo, unos meses después, es aprobado el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se prevén algunas medidas para paliar los efectos de la sequía, especialmente grave en las cuencas del sur y el este -como la del Guadalquivir o las internas de Cataluña-. Se prevé repartir el recurso de forma solidaria y equitativa y entre otras, se posibilita a las confederaciones hidrográficas el establecimiento de reducciones de suministro necesarias para distribución adecuada de los recursos, cambios en la priorización de asignaciones o, como se dice, incluso suspender cautelarmente el otorgamiento de títulos que impliquen el incremento del consumo.

Existen también normas singularmente técnicas que han sido aprobadas en este periodo. Entre ellas destaquemos el Real Decreto 529/2023, de 20 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes. Resulta relevante ambientalmente hablando porque en él se definen y quedan regulados los abonos a base de nitrato amónico con alto contenido de nitrógeno. También se adapta la legislación de fertilizantes a lo que actualmente deben considerarse subproductos conforme a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Finalicemos este apunte aportando un par de iniciativas que tienen que constituyen actividad de fomento. Una primera norma de interés es el Real Decreto 607/2023, de 11 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 425/2021, de 15 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la organización del Programa CULTIVA, relativo a estancias formativas de jóvenes agricultores en explotaciones modelo. Entre las temáticas a abordar, actualmente, resaltemos que además del uso racional del agua, se localizan: la Incorporación de criterios ambientales y climáticos y prácticas sostenibles; la Mitigación y adaptación al cambio climático; realizar Prácticas y métodos de producción ecológica e integrada; Gestión de subproductos y residuos y la compatibilización de uso de los espacios naturales.

Durante este periodo se detecta asimismo una actividad específica de fomento que incide en el binomio agricultura/espacio natural protegido, que procede mencionar que se hace saber que es parte del compromiso de restauración y mejora ambiental en las

explotaciones agrarias que recoge el Marco de Actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor. Nos referimos al acuerdo por el que se autoriza a la Fundación Biodiversidad, F. S. P., la convocatoria de subvenciones por valor de 20.000.000 de euros para la restauración y mejora ambiental en las explotaciones agrarias, para contribuir a la recuperación de la funcionalidad ecológica del Mar Menor. Se subvencionan proyectos demostrativos de las mejores prácticas en el ámbito agrícola, que contribuyan a la transición ecológica en la agricultura y a la reducción de los impactos en origen en la cuenca vertiente del Mar Menor. Se persigue que tales proyectos se basen en la ciencia y que impliquen activamente a los agricultores. Se proclama que el objetivo final es el de conseguir el restablecimiento del equilibrio natural de la zona de forma compatible con la sostenibilidad de la actividad agraria.

Por último, anotemos que en el Consejo de ministros de 14 de diciembre de 2023 el Ministro del ramo ha informado del inicio de los trabajos para elaborar la nueva ley de agricultura familiar, que constituye un compromiso del ejecutivo para esta legislatura. Probablemente deberemos mencionar el próximo año esta iniciativa porque deberá irse definiendo su contenido y se pretende comience su andadura parlamentaria en 2025.

3.5 PESCA

Por lo que respecta a la integración de consideraciones de sostenibilidad en el sector pesquero, debe destacarse en primer lugar la aprobación de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera. Se trata de una norma relevante en tanto que persigue conseguir un aprovechamiento óptimo, es decir, alcanzar la máxima rentabilidad de este sector, pero al mismo tiempo un aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros. Se subraya que ello se ha de conseguir de la mano del conocimiento científico, debiéndose garantizar un verdadero enfoque ecosistémico que tenga en cuenta todas las interacciones que se producen en el medio marino. La norma se dicta al amparo de diversos títulos competenciales del Estado. Además de los correspondientes a la pesca, relaciones internacionales, y comercio exterior, debe destacarse que el título VIII de la nueva norma se sustenta en buena parte en la competencia estatal para dictar la legislación básica ambiental (artículo 149.1. 23 de la Constitución).

Son múltiples los aspectos que serían merecedores de análisis. Apuntemos ahora de forma sucinta que la norma regula el acceso a los recursos pesqueros, y que los recursos del mar territorial y de la

Zona Económica Exclusiva, ya sean pesqueros o de otra naturaleza, son declarados bienes demaniales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución. Se regulan (en el título III) las medidas de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros (limitación de volumen, talla, artes, vedas). También (en el título IV) se atiende a las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros, entre otras, la declaración de zonas de protección pesquera; la regulación de la actividad en los Espacios Marinos Protegidos; medidas preventivas respecto a actividades susceptibles de perjudicar a los recursos pesqueros o sus hábitats, medidas para minimizar las capturas accidentales de cetáceos, tortugas marinas y aves en las artes de pesca. Se persigue una actuación coordinada y articulada entre los diferentes departamentos ministeriales. A nivel de planificación, se establece el Plan Nacional para la reducción de las capturas accidentales en la actividad pesquera, que observamos que ya ha sido aprobado en 2022 y que constituye una guía para evaluar y hacer un seguimiento de tal problema. En 2030, en aplicación de este instrumento, debería alcanzarse un nivel de impacto de la actividad pesquera en la fauna sensible que no ponga en peligro a las poblaciones afectadas. El título V se refiere a las medidas de gestión de los recursos pesqueros y asignación por tanto de posibilidades de pesca. El título VI regula la pesca recreativa en aguas exteriores. El título VII establece el fomento y los objetivos de la política de investigación pesquera y oceanográfica. Se regula aquí la necesidad de una planificación y programación de la investigación y la participación y colaboración de las organizaciones y asociaciones pesqueras profesionales y de recreo, los clubes y centros de buceo, las ONG y en general todos los agentes del sector pesquero en el cumplimiento de los objetivos de la investigación pesquera y oceanográfica. Se alude también en la ley al código de conducta para una pesca responsable, incluyendo, como uno de los objetivos novedosos de la investigación, la búsqueda de nuevos sistemas de explotación de los recursos pesqueros más sostenibles y respetuosos con el medio marino. El título VIII regula el acceso a los recursos genéticos que tengan la consideración de recursos pesqueros. El título IX establece los mecanismos de coordinación, cooperación y participación institucional en la política de pesca, de relación con el sector pesquero y con el resto de los actores e instituciones relevantes en materia de pesca sostenible. Un aspecto clave en la norma es que con ella se actualizan los criterios de reparto de las cuotas, como mecanismo dirigido a racionalizar y ordenar la explotación de los recursos pesqueros y garantizar la máxima seguridad jurídica a los operadores.

Se introduce la posibilidad de que cuando estas cuotas no hayan sido utilizadas durante un periodo de tiempo determinado, puedan ser redistribuidas por la Secretaría General de Pesca a los demás usuarios. Otra innovación es la regulación de la pesca de recreo y la de la gestión de los recursos genéticos pesqueros, que se considera que serán relevantes en el ámbito de la seguridad alimentaria. Asimismo, se crea el Foro Asesor de Pesca, como órgano de consulta, elaboración y seguimiento.

También deben traerse a colación en este epígrafe, dos nuevas actuaciones. De un lado una norma de fomento que puede llegar a otorgar un 100% de financiación en medidas que a partir de ahora pasan a ser prioritarias, como por ejemplo la mejora de la selección de las artes de pesca, la puesta en marcha de soluciones innovadoras o el impulso a la pesca artesana. Se trata del Real Decreto 786/2023, de 17 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 956/2017, de 3 de noviembre, por el que se establece el marco regulador de ayudas a las organizaciones profesionales del sector de la pesca y de la acuicultura, cofinanciadas por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

En segundo lugar, debe destacarse la adopción del Real Decreto 728/2023, de 22 de agosto por el que se modifica el Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales. No existen aquí objetivos de sostenibilidad. Anotemos que el propósito declarado es aprovechar al máximo las posibilidades de pesca. Esta modificación se lleva a cabo mediante la incorporación del mecanismo de optimización en la gestión de tales posibilidades de pesca, y también se regulan ciertos aspectos de la pesquería de patudo (*Thunnus obesus*) en el Océano Atlántico. La regulación que ahora se establece está prevista en la reciente Ley de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera que acabamos de mencionar, y se desea aplicar a todos los caladeros, sean nacionales e internacionales, y a todas las artes y modalidades de pesca. El mecanismo consiste en el cálculo de una cuota común de posibilidades de pesca sobrantes en una fecha determinada, según cada pesquería. A esta cuota común se hace saber que podrán acceder determinados buques o grupos de buques cuando ya hayan consumido su cuota individual, de forma que se optimice la gestión de la cuota asignada a España. Por lo que se refiere a la pesquería del patudo (*thunnus obesus*) del océano Atlántico se regula de nuevo en este Real Decreto quienes pueden formar parte del Censo Específico de Buques Autorizados a la Pesca de Patudo en el Océano Atlántico (CEPA) los barcos reimportados que fueron excluidos como consecuencia de su exportación.

3.6 SECTOR FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

Por no hacer mudanza en la costumbre, también durante 2023 lucen diversas iniciativas que tienen que ver con la prevención y gestión de los incendios forestales, una problemática de primer orden. Entre ellas destaquemos que en Consejo de ministros de 20 de junio fue aprobado el plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales para 2023. Allí se establecen los instrumentos de apoyo que la Administración General del Estado ofrece a las comunidades autónomas en este ámbito. En tal fecha también se toma conocimiento del informe sobre la ejecución de las medidas contenidas en el plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales del año 2022. Apuntemos asimismo que se ha constituido el Comité Estatal de Coordinación y Dirección del Plan Estatal con el objetivo de coordinar el dispositivo estatal previsto para 2023.

De otro lado, a raíz de la calamidad de los incendios, apuntemos que el 25 de septiembre se ha aprobado el Acuerdo por el que se declara «Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» (ZAEPC) el territorio afectado como consecuencia de diferentes episodios de incendios forestales y de fenómenos meteorológicos adversos a 28 comarcas dañadas por distintos fenómenos meteorológicos adversos e incendios forestales registrados en las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Región de Murcia durante este mes de septiembre.

