

Actuación ambiental del Estado: el año de la integración ministerial de medio ambiente y medio rural y marino

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario

	<u><i>Página</i></u>
1. Introducción	205
2. Un cambio transversal en la organización administrativa del medio ambiente: la integración del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	207
3. Descripción de las líneas de actuación ambiental del Estado en determinados sectores	211
3.1. Aguas	211
3.2. Residuos	214
3.3. Atmósfera	216
3.3.1. Calidad del aire. Programa Nacional de Reducción de emisiones	216
3.3.2. Cambio climático	217
3.4. Patrimonio Natural y Biodiversidad	220
3.5. Evaluación ambiental	221

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Por primera vez en el Observatorio de Políticas Ambientales dedicamos una sección a lo que denominamos «actuación ambiental del Estado». Ha-

biéndose cubierto hasta ahora los aspectos normativos y jurisprudenciales en los distintos ámbitos estatal, autonómicos y en modelos seleccionados de derecho comparado, podía considerarse que quedaba por abordar un aspecto más transversal como es la descripción de las líneas maestras que han seguido las políticas diseñadas o puestas en práctica durante el año 2008 por el Estado, desde el punto de vista organizativo, planificador, programático, etc. Con esta nueva aportación se pretende complementar tales aspectos con una visión más apegada a la práctica administrativa en el área ambiental.

En este sentido, como contexto general en el que se desenvuelven las políticas ambientales en este año, no debe desconocerse que se ha tratado de un año electoral y de inicio de una nueva legislatura. Este hecho ha podido tener una influencia notoria en uno de los aspectos claves, quizás el más llamativo, en el ámbito que nos ocupa; por cuanto, aún no habiéndose producido una alternancia en el Gobierno, sí se ha producido una variación sustancial de los presupuestos organizativos básicos desde el mismo momento de obtención de la confianza parlamentaria y formación del primer Consejo de Ministros: esto es, la desaparición (o refundición) del Ministerio de Medio Ambiente en un complejo Ministerio de nuevo cuño que actualmente se denomina Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. La reorganización, en general, es todavía reciente. Y por ello es pronto para pronunciarse sobre si las políticas sectoriales seguidas en este año tienen un cariz continuista o, por el contrario, presentan algún punto de ruptura si las comparamos con las llevadas a cabo en los años anteriores.

Sea como fuere, y dentro del contexto general aludido, pasamos a continuación a analizar las líneas maestras de las políticas estatales en medio ambiente durante el año de referencia. Para ello comenzaremos por examinar con algún detalle la aludida reorganización administrativa, como un aspecto transversal que puede condicionar el diseño y el ejercicio de las políticas sectoriales. Posteriormente se examinan las líneas básicas de actuación en determinados ámbitos medioambientales. En este sentido, son destacables fundamentalmente en este período cuanto tiene que ver con, el primer lugar, el agua, debido a la situación de excepcional sequía, y a la necesidad de implementar planes y programas. En segundo lugar, con respecto a la evaluación de impacto ambiental: aparte de la refundición de las normas de EIA de proyectos en el RD Legislativo 1/2008 de 11 de enero, la actuación denota que se ha pretendido profundizar desde diversos puntos de vista en la aplicación de esta técnica. También la nueva política y su aplicación comienzan a dar sus frutos en materia de evaluación de planes y programas, aunque comprobaremos que todavía suscita algunos interrogantes. Por último, resulta también interesante destacar, aunque no sea objeto directo de este

punto del estudio, que en este período hemos vivido una intensificación de las subvenciones a fondos internacionales, y de cooperación al desarrollo.

En todo caso, conviene tener presente que los comentarios que siguen se ciñen a la Administración General del Estado. También debe recordarse que no nos ocupamos en estas páginas del análisis de las normas jurídicas en materia ambiental aprobadas durante el año 2008 en el ámbito de competencia estatal. Aún siendo tratadas en otro capítulo de este libro, el hecho de que las opciones políticas en este sentido se plasman en la labor normativa que se lleva a cabo, hace indispensable que se realice alguna referencia al respecto. Nos centraremos, por tanto, en las siguientes páginas en aspectos relacionados con la preparación e implementación de planes y programas,

2. UN CAMBIO TRANSVERSAL EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE: LA INTEGRACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO

Como acabamos de avanzar, parece haber pocas dudas de que uno de los cambios más llamativos en el ámbito de la actuación ambiental del Estado durante el año 2008 consiste precisamente en la reforma de la propia organización administrativa ordenada a tal fin. En este sentido, el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril crea el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y a este órgano se le confieren las competencias que se atribuían a los suprimidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente.

Con el fin de aprehender de una manera adecuada su significado y posible trascendencia, entendemos que puede ser útil en primer lugar observar la mencionada reforma desde un punto de vista diacrónico: en el marco general de la evolución del establecimiento de estructuras administrativas para la protección ambiental. Así, remontándonos más atrás, y desde la creación en el año 1971 del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, dependiente del Ministerio de Agricultura, y del Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente; y del establecimiento en 1972 de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, es claro que la primera reforma sustancial de estas estructuras puede identificarse con la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1977, que concentró las competencias sobre carreteras, costas y puertos, obras hidráulicas, urbanismo y vivienda. En su seno se crea la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que incluye la Dirección General del Medio Ambiente. Años más tarde y como consecuencia en gran medida de la necesidad de

incorporar la normativa medioambiental comunitaria, la Dirección General del Medio Ambiente fue asumiendo competencias de autoridad nacional en relación con ciertas normas, lo que llevó a la aparición de estructuras de mayor rango administrativo: la Secretaría General del Medio Ambiente en 1990, la Secretaría de Estado para las políticas del Agua y el Medio Ambiente en 1991, o el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente en 1993. Finalmente, en 1996 aparece por primera vez, con sustantividad propia, el Ministerio de Medio Ambiente (Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo), que agrupaba competencias antes distribuidas anteriormente entre los Ministerios de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de Industria y Energía. Desde aquel momento la organización interna del Ministerio de Medio Ambiente fue lógicamente variando. A nuestros efectos, y como punto de referencia, recordemos que el Ministerio de Medio Ambiente, en su configuración inmediatamente anterior al cambio producido el 12 de abril de 2008, se estructuraba en esencia de acuerdo con los Reales Decretos 572/2004 y 1477/2004, en cuya virtud dependían directamente del Ministro o Ministra de Medio Ambiente la Secretaría General para el Territorio y Biodiversidad (con tres Direcciones Generales de Biodiversidad, Agua y Costas) y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (que agrupaba en diversos órganos las competencias en materia de Calidad y Evaluación ambiental, Meteorología, y Oficina del cambio Climático).

Realizado este rápido repaso de la organización administrativa de la Administración General del Estado procede por tanto, en primer lugar, hacer un mínimo recordatorio de las nuevas funciones y competencias que asume desde abril de 2008 el nuevo Ministerio (en adelante MIMARM). De acuerdo con el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, corresponde al MIMARM, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, la protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, el agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y la alimentación. De esta forma, y como reconocía la nota de prensa del Consejo de Ministros de 14 de abril de 2004, con esta nueva fórmula organizativa se pretende concentrar en un solo departamento ministerial todas las competencias del Estado vinculadas al medio natural, *en su doble vertiente de protección del territorio y de la biodiversidad y de promoción y defensa de los factores productivos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y alimentarios, desde una perspectiva integral, política de protección ambiental a la vez generadora de riqueza y de alimentos y de sostenibilidad del medio rural.*

Siguiendo con estos aspectos de carácter descriptivo, descendemos a

continuación a mencionar, más concretamente, cuales son los órganos superiores y directivos del nuevo departamento:

a) La Secretaría de Estado de Cambio Climático, que comprende en su seno la Oficina Española de Cambio Climático, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Agencia Estatal de Meteorología.

b) La Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, de la que dependen (sin vinculación jerárquica entre sí) la Secretaría General de Medio Rural y la Dirección General del Agua. Dentro de este organigrama, observamos que también aparece aquí la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal que en este caso sí se incardina dentro de la Secretaría General de Medio Rural.

c) La Subsecretaría de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

d) Y por último, la Secretaría General del Mar, con rango de Subsecretaria

La corta andadura de este nuevo modelo organizativo (al menos por lo que corresponde a la Administración General del Estado), plantea todavía algunos interesantes interrogantes e impide por el momento hacer valoraciones más ajustadas sobre lo apropiado de la opción, así como cualquier balance, siquiera provisional, de sus consecuencias. De todos modos, no puede dejarse de poner de relieve la propia pérdida de la singularidad sustantiva del Ministerio de Medio Ambiente, que pasa de ser Ministerio único a Ministerio que comparte competencias y que suscita, por lo novedoso, reacciones diversas en torno al papel y al peso que cada una de estas materias y políticas van a tener en el nuevo Departamento ministerial.

Avanzando ya a lo concreto, lo cierto es que desde el punto de vista de la organización de las competencias de la antigua Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio climático, no apreciamos demasiadas novedades, por cuanto se encuadran ahora en la Secretaría de Estado de Cambio Climático con práctica identidad de cometidos (aunque haya desaparecido la referencia a la prevención de la contaminación en la denominación de esta Secretaría General). Las mayores novedades, por tanto, se concentran en la reasignación de competencias anteriormente atribuidas a la antigua Secretaria General para el Territorio y la Biodiversidad. Allí, como hemos visto, se aglutinaban competencias en materia de Aguas, Costas y Biodiversidad, que eran atendidas desde las correspondientes Direcciones Generales, y que ahora se hallan distribuidas de modo diverso y vinculadas, eso es lo destacable, al medio rural y marino. Los nuevos enlaces son ahora los siguientes: las competencias sobre aguas continentales se vinculan

a la Secretaría de Estado de Medio Rural y del Agua, y las competencias sobre aguas marinas pasan a incardinarse en la Secretaría General del Mar.

Desde otro punto de vista, y como reflexión también preliminar, hay que señalar que el tipo de modelo organizativo que adopta ahora el MI-MARM, parece encontrar un cierto parangón algunas líneas de organización que en los últimos tiempos venían desarrollándose en determinadas Comunidades Autónomas, en el sentido de vincular en un mismo departamento las competencias tradicionalmente divididas entre agricultura y medio rural y medio ambiente. Es el caso de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, donde determinadas competencias ambientales (por ejemplo las relativas a evaluación de impacto ambiental) se encuadran en la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural. En parecido sentido, en la Comunidad Foral de Navarra, por lo que respecta a la Consejería de Desarrollo rural y Medio ambiente, que sustituyó al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

Separando pues lo novedoso que pueda ser el hecho de que actualmente se sumen en un único Ministerio las competencias sobre el medio ambiente, rural y marino. Y separando, además, la diferencia relevante de organización administrativa que se produce en materia de gestión de recursos hídricos (que pasa a estar incluida, desde esta reorganización, en el medio rural) así como el hecho de ubicar la protección de la calidad del medio marino en la Subsecretaría de Medio Rural y Marino, puede ya alcanzarse una primera conclusión. La diferencia material de reparto de competencias por lo que respecta a la prevención de la contaminación y Oficina del cambio climático no es sustancialmente diferente ahora respecto de la que se desprendía de la organización precedente.

Además, constatándose, como hemos mencionado ya, que no se trata de una experiencia absolutamente desconocida en derecho autonómico es posible avanzar una segunda idea con carácter preliminar. A pesar de una primera impresión en el sentido de que se haya podido producir cierta pérdida de jerarquía de las consideraciones ambientales al haberse suprimido un Ministerio con una sustantividad autónoma, en la actualidad una afirmación de estas características todavía es precipitada, porque un alineamiento de la Administración del Estado en los modelos de consideración global de los medios no debiera necesariamente resultar contraproducente para el desarrollo de políticas ambientales, y además, pudiera, si se incorporan los recursos suficientes y si se adopta un planteamiento estratégico, favorecer la integración directa y más rápida de consideraciones ambientales y de sosteni-

bilidad en dos políticas tradicionalmente vinculadas a la producción y utilización de recursos que son del todo esenciales para el ámbito que nos ocupa.

En cualquier caso, debe dejarse constancia de la repercusión que una opción política de estas características ha tenido entre los diversos sectores afectados nada más conocerse la noticia. Muy resumidamente podría describirse como de acogida fervorosa por parte de organizaciones agrarias, singularmente por lo que se refiere a la adscripción de la gestión de recursos hídricos a la Secretaria de Estado de Medio Rural y del Agua, y, de otro lado, como es de suponer, de entusiasmo más tibio por parte de Asociaciones y Fundaciones ecologistas.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN DETERMINADOS SECTORES

3.1. AGUAS

Las actuaciones en materia de aguas constituyen uno de los grandes ejes (de la política ambiental del Estado en este año, como lo atestigua el hecho de que constituyen cuantitativamente la mayor proporción de los acuerdos adoptados por el del Consejo de Ministros en materia de medio ambiente. No es de extrañar que esto haya sido así, si tenemos en cuenta que la situación de déficit hídrico que padece de manera casi crónica el territorio español se vio agravada por una situación de sequía en la práctica totalidad de las cuencas hidrográficas. En este sentido, baste señalar que, a tenor de los datos que se recogen en los informes de situación hidrológica manejados por el Gobierno de España, la situación a principios de año se caracterizaba como los más secos de la serie histórica en todo el arco mediterráneo, cuenca del río Guadalquivir, margen izquierda de la cuenca del Ebro y algunos tramos de la cuenca del Duero, por lo que las reservas en algunos casos, se encontraban muy por debajo de una situación de normalidad¹.

1. De acuerdo con el Informe presentado por la Ministra de Medio Ambiente al Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2008. Más concretamente, la disminución de reservas hídricas era generalizada con diversos grados de gravedad: desde las más tenues de la cuenca del Duero, hasta las más graves de la Cuenca del Guadalquivir (lo que exige medidas más intensas) y crítica o de emergencia en la Cuenca del Segura. Estas consideraciones se repiten en un informe posterior de 28 de marzo de 2008, que añade la situación problemática de las Cuencas Internas de Cataluña (muy delicada para todos los usos), y además incluía la previsión de que en la Cuenca Mediterránea Andaluza, la situación de sequía daría lugar a restricciones importantes en las cosechas. Por el contrario, en la Confederación Hidrográfica del Ebro no se esperaban problemas de abastecimiento en las grandes ciudades ni en ni en los pueblos grandes,

Lo que se acaba de señalar, junto al hecho de haber tenido que hacer frente a necesidades excepcionales por inundaciones, ha tenido su reflejo e de una manera muy llamativa en lo que respecta a la financiación de infraestructuras hídricas. Destacan asimismo los acuerdos de colaboración para financiar y coordinar infraestructuras en cumplimiento del Plan Nacional de calidad de las Aguas, en el marco de la transposición e implementación de la Directiva 2000/60/CE marco del agua. Los modos de financiación van desde convenios de colaboración a ejecución directa de las obras, con una mayor utilización de los acuerdos de ejecución directa.

En este contexto, y descendiendo a una sucinta descripción de los grandes bloques o tipología de actuaciones que se han llevado a cabo durante el año 2008, cabe distinguir entre tres tipos de actuaciones. En primer lugar las dirigidas a la obtención o distribución de recursos hídricos, en segundo, las encaminadas a garantizar el correcto saneamiento y depuración de aguas, y por último, transversalmente, la actividad de planificación. El conjunto de todas estas actuaciones muestra una política del recurso todavía bastante ligada a garantizar las necesidades cuantitativas de éste, política consecuente con un período temporal en el que el resultado de la actividad planificadora anterior no ha arrojado los resultados esperables en situaciones especialmente críticas. La excepcionalidad, unida al grado de conflictividad social, abre dos líneas de trabajo en el ámbito político que continúan tomando cada día más fuerza: la opción por la desalinización frente al trasvase de recursos hídricos, y, la mejora del marco planificador y de diseño de infraestructuras, mecanismos que es de suponer que habrán de servir en los próximos años para mejorar el ámbito de actuación en este sector.

En cualquier caso, por lo que respecta a las actuaciones realizadas en el año 2008, destaquemos las más importantes en los tres ámbitos mencionados.

A) Actuaciones dirigidas a la obtención o distribución de recursos hídricos, que comprende:

– Actuaciones para la obtención de recursos hídricos a través de la construcción de desalinizadoras.

– Infraestructuras de conducciones de aguas

– Autorizaciones de transferencias entre Cuencas: En este sentido, destacamos el acuerdo de 15 de febrero de 2009 por el que se autoriza una transferencia de agua desde la cuenca atlántica andaluza a la del Guadalquivir, o el

aunque sí se había comenzado a recomendar a los agricultores determinados tipos de siembra de invierno.

acuerdo de 28 de marzo de 2008 por el que se autoriza un trasvase de aguas excedentarias de la cabecera del Tajo con destino al acueducto Tajo-Segura.

– En este capítulo merece también una mención especial la decisión de transferir recursos en la Cuenca del Ebro para abastecer las necesidades de las poblaciones de la Provincia de Barcelona afectadas por la sequía, acordada mediante Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril², que perdió vigencia en junio de 2008 por desaparición sobrevenida del presupuesto fáctico que justificó la aprobación del Real Decreto-ley 3/2008³. El mencionado Real Decreto ampliaba el ámbito territorial de la Ley 18/1981 al Sistema de Abastecimiento Ter-Llobregat (artículo 2), así como establecía que las infraestructuras de conexión podían ser utilizadas para los contratos de cesión de derechos de agua regulados en el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Como es perfectamente conocido, la medida resultó polémica en los ámbitos territoriales de la Confederación Hidrográfica del Ebro directamente afectados por esta medida (en concreto, las comarcas de Tarragona de la «Tierras del Ebro»), a pesar de que el Gobierno pretendió dejar constancia en el momento de adoptar esta decisión que las anteriores actuaciones «se llevarán a cabo sin efectuar ningún trasvase adicional desde la cuenca del Ebro a las cuencas internas de Cataluña»⁴

B) Saneamiento y depuración de aguas.

Este es otro frente importante donde quedaban todavía algunas importantes actuaciones por acometer. En el período que nos ocupa, prosigue la línea de fomento de infraestructuras de saneamiento y depuración y destaca, además de las actuaciones tradicionales consistentes en la financiación concreta de determinadas infraestructuras, el convenio de colaboración entre el Ministerio y la Comunidad Autónoma de Aragón que fija el esquema general de coordinación y de financiación para la ejecución de actuaciones en esta Comunidad Autónoma del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2008-2015. Muestra este Convenio que comienzan a afrontarse las problemáticas de saneamiento y depuración –relacionadas con

2. Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona.

3. Resolución de 6 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, por el que se declara la concurrencia de la causa de cese de la vigencia del Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgente para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona).

4. Nota de prensa del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.

la calidad del medio— desde una perspectiva mucho más general. En este mismo sentido, abunda la atención que se dedica a este concreto punto, como garantía de la calidad de las aguas, el Plan especial del Guadiana que fue aprobado en enero de 2008. Este tipo de planteamiento merece, en principio, una acogida favorable que deberemos confirmar en años posteriores.

C) Actividad de planificación

Desde un punto de vista transversal, por cuanto las anteriores preocupaciones son lógicamente el fundamento de la actividad planificadora, es relevante e interesante reseñar que, a pesar de no haberse aprobado gran cantidad de planes hidrológicos en este período, sí que observa una intensa actividad del Estado en la elaboración de planeamiento hidrológico. En este sentido, destaquemos que durante el año 2008 ha comenzado la tramitación de planes los hidrológicos de numerosas demarcaciones hidrográficas (Ebro, parte española del Tajo, Miño-Sil, parte española del Duero, Guadiana, Segura, Guadalquivir) que en su mayoría se encuentran en la fase de consultas sobre la documentación inicial. Desde otro punto de vista, se encuentran también tramitándose los Planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía en las Confederaciones Hidrográficas del Duero y del Norte, una vez que el resto de planes de esta naturaleza se habían aprobado durante el año 2007. En el marco de esta profusa actividad de planificación, casi toda *in fieri* como puede comprobarse, destaca aprobado, el Plan Especial del Alto Guadiana en el mes de enero de 2008⁵.

3.2. RESIDUOS

Uno de los sectores que en el ámbito comunitario europeo ha sufrido mayores modificaciones normativas es el de los residuos, como lo atestigua la aprobación, bien que en fechas muy avanzadas, de una nueva Directiva Marco de residuos (Directiva 2008/98/CE, de Residuos) llamada a ser el derecho comunitario común para este ámbito tan trascendente y clásico en el derecho ambiental moderno.

En el ámbito estrictamente interno, y no obstante la existencia de esta novedad legislativa en el ámbito comunitario, recordemos que en el esquema general que dibuja la Ley 10/1998, Básica de Residuos, las competencias de

5. El mencionado plan prevé los siguientes programas: Programa Hidrológico, Programa de Apoyo a las Comunidades de Usuarios, Programa Ambiental, Programa de Información y Sensibilización Ambiental Programa de Abastecimiento y Saneamiento, con el fin de garantizar los usos prioritarios de abastecimiento de la zona y mejorar las condiciones de depuración, desarrollando lo contenido en el Programa AGUA y en el Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015.

la Administración del Estado son fundamentalmente de naturaleza legislativa y planificadora, y que, por lo que respecta a esta segunda, además tiene un enfoque esencialmente dirigido a la coordinación de los diversos planes autonómicos en la materia. No olvidamos tampoco, aunque ahora no es aspecto que nos ocupe, la intervención administrativa estatal en el traslado transfronterizo de ciertos tipos de residuos. A modo de complemento, resaltemos también que las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales disponen de competencias (fundamentalmente) de planeamiento y programación (con especial incidencia en la localización de infraestructuras de gestión y tratamiento de residuos) además de importes títulos sobre la gestión de los residuos.

Pues bien, en el marco que se acaba de mencionar tan sintéticamente y solo a efectos de encuadrar las palabras siguientes, procede resaltar qué aspectos son destacables del año 2008. En primer lugar, apuntemos la labor normativa llevada a cabo, de la que es buena muestra la regulación de los residuos procedentes de construcción y demolición, o la relativa a pilas y acumuladores y a la gestión de sus residuos⁶. Paralelamente, destaquemos también que es evidente que desde el punto de vista de la planificación, ha sido un año interesante. A nuestros efectos, destaca especialmente la culminación de la elaboración del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015⁷, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del día 26 de diciembre de 2008.

El plan incluye 13 planes de residuos específicos: residuos urbanos de origen domiciliario; residuos peligrosos; vehículos fuera de uso;- neumáticos fuera de uso; pilas y acumuladores; residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; residuos que contienen PCB y PCT; residuos de construcción y demolición; lodos de depuradoras; suelos contaminados; plásticos de uso agrario; residuos de industrias extractivas; residuos industriales no peligrosos.

Es, como acabamos de ver, el exponente de un esfuerzo que venía reclamándose por alcanzar mayor coherencia y sistematización en la planificación de un sector ya de por sí heterogéneo hasta el punto de constituir prácticamente un subordenamiento en el seno del medioambiental. En este sentido, destaca la amplitud de ámbitos que contiene e incluso la fijación de objetivos

6. Los Reales Decretos por los que se regulan, respectivamente, la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, y sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.
7. Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.

específicos⁸ y horizontes temporales más ambiciosos, en determinados casos, que las exigencias derivadas de la nueva Directiva Marco de Residuos (por ejemplo, por lo que respecta a la recogida separada de residuos, con un horizonte temporal del 2020 en la Directiva y 2015 en el PNIR), aspecto también destacable por su carácter previsor. Se da pues la bienvenida a esta nueva modalidad de planificación, más integrada y previsor y que, por tanto, debiera mejorar el acomodo del derecho estatal al derecho comunitario, además de la coherencia de la gestión de los residuos. Finalicemos este punto apuntando además otro aspecto clave. Se trata de que se prevé su revisión con carácter bianual, con colaboración con las Comunidades Autónomas, los Departamentos ministeriales con competencia en la materia, y teniendo en cuenta la posición que haya venido obteniéndose de los agentes económicos y sociales.

3.3. ATMÓSFERA

3.3.1. Calidad del aire. Programa Nacional de Reducción de emisiones

La actividad de planificación y programación en materia de calidad del aire es muy diversa. Se encuentra, como es de suponer, a menudo ligada a exigencias que proceden del derecho comunitario ambiental y que cristalizan en textos largamente esperados por los operadores del sector y de los que los medios de comunicación se habían hecho eco frecuentemente. Concretamente, para empezar, en materia de calidad del aire destaca desde el punto de vista programático la aprobación del II Programa Nacional de Reducción

-
8. En cuanto a los objetivos generales del PNIR 2008-2015 se concretan en los siguientes puntos: Modificar la tendencia actual del crecimiento de la generación de residuos. Erradicar el vertido ilegal. Disminuir el vertido y fomentar de forma eficaz: la prevención y la reutilización, el reciclado de la fracción reciclable, así como otras formas de valorización de la fracción de residuos no reciclable. Completar las infraestructuras de tratamiento y mejorar el funcionamiento de las instalaciones existentes. Obtener estadísticas fiables en materia de infraestructuras, empresas gestoras y producción y gestión de residuos. Evaluar los Instrumentos económicos y en particular los fiscales que se han puesto en práctica para promover cambios en los sistemas de gestión existentes. Identificar la conveniencia de su implantación de forma armonizada en todas las Comunidades Autónomas. Consolidación de los programas de I+D+i aplicados a los diferentes aspectos de la gestión de los residuos, incluyendo análisis de la eficiencia de los sistemas de recogida, optimización de los tratamientos y evaluación integrada de los procesos completos de gestión, desde la generación hasta la eliminación. Reducir la contribución de los residuos al Cambio Climático fomentando la aplicación de las medidas de mayor potencial de reducción.

de Emisiones⁹, que se enmarca dentro de las exigencias derivadas de la Directiva 2001/81/ CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos. En este sentido, y para cumplir con el objetivo de limitar las emisiones de contaminantes acidificantes y eutrofizantes y de precursores de ozono, se fijan por la norma comunitaria techos nacionales de emisión, aplicables a todas las fuentes resultantes de actividades humanas de determinados contaminantes: amoniaco, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y dióxido de azufre, con un horizonte temporal del 2010¹⁰.

Como es del todo habitual en las normas comunitarias de esta naturaleza, se obliga a los Estados miembros a elaborar unos programas nacionales de reducción progresiva de las emisiones, que deben incluir información sobre las políticas y medidas adoptadas o previstas, así como estimaciones cuantificadas del efecto de esas políticas y medidas sobre las emisiones de contaminantes en 2010. Deberá por tanto darse cuenta en los próximos años de los avances y grado de cumplimiento de estas novedades.

El mencionado II Plan Nacional de reducción de emisiones actualiza, por lo demás, el primer Programa Nacional aprobado en el año 2003¹¹.

3.3.2. Cambio climático

La materia relativa al cambio climático es, obviamente, transversal: si se quiere, la más transversal de las políticas sectoriales. Ello es así porque incide en todos los medios o vectores que integran el concepto de medio ambiente en su acepción más estricta, como, lógicamente, también afecta en como se lleva a cabo la introducción de los factores ambientales en el resto de políticas sectoriales reguladoras de la práctica totalidad de actividades económicas. No es pues ninguna exageración afirmar que las consideraciones relativas al cambio climático han devenido en un auténtico leitmotiv en el diseño de políticas y planificación territorial sectorial globalmente consideradas.

En este marco, las políticas del Estado en esta materia, por utilizar una clasificación en cierto modo artificial por cuanto de integrado tiene su tratamiento, deben diferenciarse. De un lado, debemos atender a aquellos planes,

-
9. Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre: Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático.
 10. Para España, los techos en el 2010, se cifran en NOx: 847, COV: 662, SOX: 746 y NH3: 353.
 11. Resolución de 11 de septiembre de 2003, de la Secretaría General de Medio Ambiente.

programas y actuaciones que se ocupan de la estrategia de mitigación o de adaptación al cambio climático desde un punto de vista integrado. Y de otro, porque se trata de cuestión distinta, de la consideración de elementos el cambio climático en la planificación y diseño de las políticas sectoriales en las que el Estado tiene competencias.

Que el cambio climático uno de los ámbitos prioritarios de la acción del Estado en materia ambiental resulta evidente al observar la cantidad de iniciativas planificadoras y programáticas lanzadas como, muy especialmente, la profusión de contribuciones y aportaciones por parte del Estado a diversos fondos y organismos internacionales en esta materia.

En este contexto general hay que dar noticia muy breve de las principales líneas de la política del Estado en este ámbito. Para ello, y dejando de lado por el momento las actuaciones más concretas en esta materia relacionadas con las autorizaciones de derechos de emisión, etc., es imprescindible referirse a los grandes pilares programáticos que se concretan en:

- La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020, de la que deriva el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia.

- Plan Nacional de Adaptación al cambio climático, del que tomó conocimiento el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2006.

Por lo que respecta al Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio climático y energía limpia, hay que recordar que fue aprobado en julio de 2007 con el objetivo de poner en marcha medidas que a la mayor brevedad posible permitieran alcanzar las reducciones requeridas para el período 2008-2012. Se centraba en determinadas iniciativas previstas en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía limpia que podían ponerse en marcha urgentemente, con el fin de lograr objetivos de reducción de emisiones en el período de 2008-2012. En el marco de este plan de medidas urgentes cabe destacar dos hitos fundamentales en el año 2008:

- a) Por una parte, en julio de 2008, se aprobaron seis líneas complementarias del Plan por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para el Cambio Climático. Se trata, concretamente, de identificó seis Líneas Estratégicas clave en la reducción de Gases de Efecto Invernadero: (i) Residuos y Gestión de Estiércoles; (ii) Movilidad Sostenible; (iii) Edificación Sostenible; (iv) Sostenibilidad Energética; (v) Política Forestal y Sumideros e (vi) Innovación. En la definición y aplicación de cada Línea Estratégica están implicados todos los Departamentos Ministeriales con competencias en la materia: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino Ministerio de Fomento,

Ministerio de la Vivienda Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Ciencia e Innovación (y Ministerio de Economía y Hacienda.

b) Por añadidura, hay que reseñar la aprobación en diciembre de 2008 del Plan de Biodigestión de Purines para la reducción de los gases de efecto invernadero, que forma parte del citado Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia del Cambio Climático y Energía Limpia. El mencionado Plan parte de unos presupuestos consistentes en objetivo que un tratamiento de 9.470.000 toneladas de purines/año, permitirá reducir 2,23 millones de toneladas de CO₂ equivalentes/año; y ello a través básicamente de la metanización de los purines y la valorización energética del biogás

Por lo que se refiere al Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y en el marco del Primer Programa de Trabajo, se ha elaborado en el año 2008 el primer informe de seguimiento, que refleja las áreas donde se han centrado primordialmente las acciones del plan de adaptación al cambio climático en esta primera etapa. De esta manera se organiza en torno a la consideración del cambio climático desde la perspectiva de los recursos hídricos (y su incorporación en la planificación hidrológica), biodiversidad, zonas costeras, y acciones de investigación, como la puesta en marcha de un Programa coordinado entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de I+D+i sobre impacto y adaptación al cambio climático en el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011.

Si estos son los hitos más trascendentes sobre los que en la actualidad continua trabajándose, siendo conscientes de que todavía queda un buen trecho por recorrer, no debe olvidarse tampoco la importancia de que la materia ha comenzado a abordarse no solo de forma reactiva, sino, lo que es más importante, de forma estratégica. Además, el modo actual de abordar el cambio climático constituye un ejemplo paradigmático de cooperación y coordinación entre órganos y departamentos de la misma Administración, y ello a un nivel tal que indudablemente constituye un reto y una experiencia que era ineludible y de la que debemos y podremos extraer interesantes lecciones.

No cabe duda de que la política española en materia de cambio climático ha llegado también a los ciudadanos. En palabras de la Sra. Cristina Narbona el mismo año 2008 este aspecto era esencial. En este sentido declaraba en 2008 que *«las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente que más han llegado a la ciudadanía durante estos cuatro años, han sido las relativas a la lucha contra el cambio climático y a la política del agua, las dos prioridades señaladas por*

el Presidente al inicio de la legislatura». También apuntaba, concretando un poco más, que, «Todas las encuestas sobre la opinión pública confirman que una abrumadora mayoría de los españoles consideran el cambio climático como un riesgo real y reclaman la adecuada respuesta de los poderes públicos. El Ministerio de Medio Ambiente ha impulsado este proceso de sensibilización y concienciación, absolutamente imprescindible para garantizar la participación activa de los ciudadanos en la aplicación de medidas concretas»¹².

3.4. PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

Tras la aprobación de la Ley del Patrimonio Natural y la biodiversidad en diciembre de 2007, el año 2008 se ha caracterizado por el inicio de las actividades relativas a su desarrollo, desde diversos puntos de vista, aunque pocos de los desarrollos que se desprenden de este texto normativo hayan visto definitivamente la luz. De acuerdo con el informe presentado por la Ministra de Medio Ambiente, Rural y Marino el 8 de septiembre de 2008, las tareas a realizar en este campo prevén un calendario de 2008 y 2009. En cualquier caso, insistimos, si bien parece que se han iniciado la mayoría de estas labores, no se han culminado lógicamente ni desde el punto de vista de la planificación ni en el de la elaboración de los inventarios que se desprenden de la normativa de Patrimonio natural y Biodiversidad.

Entre los factores que había que desarrollar en este ámbito se encuentra, lógicamente, el de la organización administrativa. Destaca en este punto la regulación mediante Real Decreto de las funciones y composición de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que en principio debe ser un cauce para impulsar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de normas, planes y programas, y en la realización de actuaciones para la protección, del patrimonio natural y la biodiversidad, incluyendo la política forestal.

Centrándonos en la actividad de la Administración del Estado desde el punto de vista de la planificación, cabe destacar la formulación de las primeras líneas estratégicas del futuro Plan Director de la Red de Parques Nacionales. El mencionado Plan está previsto que sustituya al vigente Plan Director de 1999, y, según la información aportada por la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino al Consejo de Ministros de 14 de agosto de 2008, debe recoger los nuevos cometidos del Organismo Autónomo Parques

12. Narbona, C. «Cuatro años al frente del Ministerio de Medio Ambiente». Revista Ambienta, abril 2008, pg. 6.

Nacionales. Es voluntad del Ministerio que en él se contemple el reparto competencial entre Administraciones para la gestión y conservación de la Red de parques Naturales. La vigencia de este plan se prevé de 10 años como máximo. El nuevo Plan Director tendrá una vigencia máxima de diez años, y se prevé el desarrollo de un programa específico para el seguimiento de la coordinación y cooperación interadministrativa, del cumplimiento de las directrices y de las acciones comunes desarrolladas.

Finalmente, cabe poner de relieve una de las líneas donde más intensamente se ha manifestado también las políticas ambientales en materia de Patrimonio natural: en concreto la relacionada con los incendios forestales. Entre las diversas medidas que se han llevado a cabo durante este año, destaca la aprobación del Programa de Prevención de los Incendios Forestales 2009-2010. También se desea apuntar que el Gobierno, durante el período examinado, persigue, como es sabido, el poder dotar a la Red Natura 2000 de instrumentos que posibiliten su desarrollo y conservación. Este objetivo presenta una peculiaridad durante el año 2008, y es la de que se quiere ofrecer una atención especial al medio marino. En este sentido, en el año mencionado ha sido anunciada precisamente la creación de una a Red de Áreas Marinas Protegidas.

3.5. EVALUACIÓN AMBIENTAL

Otro de los grandes ámbitos de incidencia de la actuación ambiental del Estado durante el año 2008 es el de la evaluación ambiental, en su doble vertiente de actividad normativa y actividad de gestión. Desde el primero de los puntos de vista hay que referirse necesariamente a la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero por el que se aprueba el Texto refundido de evaluación de impacto ambiental; norma que resultaba del todo necesaria habida cuenta de la profusión de modificaciones que había venido sufriendo el Real Decreto Legislativo 1302/1986 en esta materia.

En cualquier caso, puede observarse que, aparte de la aprobación del mencionado RD Legislativo 1/2008, las políticas gubernamentales se han dirigido fundamentalmente a intentar mejorar la eficacia del procedimiento de evaluación. Así, el Ministerio de Medio Ambiente partía de un convencimiento expresado en el ámbito de la II Conferencia Nacional de Evaluación Ambiental de febrero de 2008 de que era precisamente el ámbito de la gestión de la evaluación ambiental donde había mucho camino por recorrer todavía, con la consecuencia del todo conocida de que la eficacia de la evaluación ambiental dependía en gran medida de cómo se había llevado a cabo el procedimiento. En este marco, se habían identificado una serie de

problemas de coordinación entre evaluación ambiental y procedimiento sustantivo de aprobación que, en esencia, se ceñían a una proclamada descoordinación de información y descoordinación de plazos. Asimismo, se venía observando un déficit (sempiterno) en otros puntos: De un lado, en la participación que se llevaba a cabo en esta topología de procedimientos; También, desde un punto de vista material, se constataban algunas disfunciones relativas a la escasez de presupuestos que dedicaban los promotores a la preparación de documentación, y que provocaban una baja calidad en la subcontratación de estudios de impacto ambiental (lo que indirectamente acababa incidiendo en ocasiones en la Declaración de impacto ambiental). Por último, se había detectado también un inadecuado tratamiento de los problemas relativos a la Red Natura 2000 y a como se consideraban y afectaban los efectos acumulativos y sinérgicos.

Siendo esto así, la política ministerial en este ámbito, durante el año 2008, se ha dirigido a intensificar ciertos aspectos transversales o tectónicos del procedimiento de evaluación de los que acaban de mencionarse. Entre ellos, intentar solucionar los déficit de información tanto desde un punto de vista meramente operativo entre promotores y Administraciones, como desde el punto de vista más ligado a los derechos de información y participación pública en estos procedimientos derivados de la implementación de las exigencias de Aarhus en la normativa de EIA puesta a disposición de información del público en general. En este sentido el Ministerio de Medio Ambiente presentó el 15 de febrero de 2008 el proyecto SABIA, también de especial interés por su incidencia en la tramitación electrónica de los procedimientos.

En este sentido, el 14 de agosto de 2008 se presentó el Informe de la Ministra de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino sobre las medidas para mejorar la eficiencia en la tramitación de los procesos de evaluación ambiental que contempla una aún no culminada reforma del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de 1988, con la finalidad de para acotar los plazos de tramitación, y en el incremento de la tramitación telemática sobre la base del programa SABIA. No conocemos por el momento el alcance de la reforma del reglamento de evaluación de impacto ambiental, ni siquiera si se ha iniciado cualquier trabajo dirigido a este fin. En cualquier caso, habida cuenta del notable incremento de la regulación de detalle que han ido introduciendo las sucesivas reformas del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental, y su plasmación en el Real Decreto Legislativo 1/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido en esta materia, resulta claro que la reforma del procedimiento (por lo que respecta lógicamente al ámbito de competencia de la Administración General del Estado), parece requerir una modificación operada precisamente a través de una norma con

rango de ley –que enmienda precisamente el mencionado Texto Refundido–. Este es el camino emprendido por el MIMARM en el año 2009, con la elaboración de un borrador de anteproyecto de reforma del Texto Refundido de Evaluación de Impacto Ambiental

No podemos finalizar este apartado sin mencionar, siquiera un instante, la aplicación que está llevándose a cabo, con mayores dosis de normalidad, eficacia y eficiencia, de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas. Como es sabido, desde el año 2006 se dispone de legislación estatal básica que transpone la Directiva 2001/42/CE. La puesta en marcha de este tipo de evaluaciones, aunque constatamos que ha tenido un impacto cuantitativo superior en el ámbito de las Administraciones autonómicas (fundamentalmente ligado a las competencias en materia urbanística y de ordenación del territorio) no es menos cierto que también ha incidido de forma notable en las funciones que se ejercen desde la Administración estatal. En este sentido observamos una generalización de la puesta en marcha de la aplicación de esta técnica a la práctica totalidad de los planes y programas de competencia estatal que podrían encontrarse abarcados en los presupuestos del artículo 3.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril. Baste pensar en los planes hidrológicos que están elaborándose en los últimos tiempos y que son objeto de evaluación, así como, a modo también de ejemplo, en los correspondientes a la planificación de desarrollo del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT). La generalización de la evaluación ambiental no puede desconocer que algunos aspectos requieren todavía mejoría, aunque ello es del todo lógico en tanto que hablamos de un instrumento de muy reciente incorporación y que, continuando con el ejemplo de los planes hidrológicos, presenta aspectos especialmente complejos, como es, por lo demás, el mandato de que los requisitos de la Directiva 2001/42/CE deben conciliarse asimismo con cuanto dispone la Directiva Marco del Agua. Ello ha conducido a interpretaciones y prácticas distintas en la elaboración/formulación/evaluación de distintos planes hidrológicos de cuenca, hoy ya aprobados, y cuyas diferencias debieran ser objeto de análisis.

También se han mejorado ostensiblemente los mecanismos de información al público sobre el estado de tramitación de estos procedimientos y comienza a consolidarse una práctica de ayuda (mediante por ejemplo, la elaboración de guías metodológicas) al promotor para que este incorpore las consideraciones ambientales, de forma adecuada, desde el inicio de la tramitación. De todos modos, aunque son destacables ciertos avances como los que acabamos de mencionar, no olvidemos que subsisten, pendientes de compleción, aspectos necesitados de clarificación. Entre ellos, sería de gran ayuda disponer de una cierta clarificación de qué concretos planes y progra-

mas competencia estatal quedan sometidos a evaluación ambiental. La indefinición y ausencia actual en este sentido, puede provocar disfunciones y retrasos que serían perfectamente evitables.