

## Actuación ambiental del Estado: desafíos pendientes, nuevas energías

ISABEL PONT CASTEJÓN

JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y EVIDENCIAS DE LOS COMPROMISOS ADOPTADOS. 2.1. ODS y organización administrativa. 2.2. ODS e Instrumentos generales adoptados por el Estado para el cumplimiento con la Agenda 2030. 2.3. El impacto de los ODS en las políticas sectoriales. 3. TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. EN PARTICULAR, EL NUEVO MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. 4. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL. 4.1 Una visión transversal: evaluación ambiental, actividades de fomento, aspectos financieros, contratación ecológica, sostenibilidad de productos y empresas. 4.2 Un apunte sobre la acción en los ámbitos de aguas, aire, costas y medio marino, biodiversidad, espacios naturales y residuos. 4.2.1. Aguas. 4.2.2. Aire. 4.2.3. Costas y medio marino. 4.2.4. Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 4.2.5. Residuos y economía circular. 5. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. 5.1. Cambio climático. 5.1.1. La vertiente normativa: la modificación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el proceso de elaboración de una futura Ley de cambio climático y transición energética. 5.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución. 5.2. Energía. 5.2.1. El contexto europeo: el marco estratégico de energía y clima para el periodo 2020-2030 de la Unión Europea. 5.2.2. La integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. 5.2.3. Otras actuaciones en el ámbito del autoconsumo, de las energías renovables y de la

eficiencia energética. 5.2.4. Minería del carbón. 5.3. Movilidad y transporte. 5.3.1. La planificación de las infraestructuras. 5.3.2. Vehículos: biocarburantes, eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera. 5.4. Agricultura, silvicultura y pesca. 5.5. Turismo

**RESUMEN.** Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado, con especial énfasis en sus vertientes de planificación y programación. Incluye un análisis sobre los compromisos adquiridos sobre los Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS). Expone las principales novedades sobre organización administrativa, con la creación del Ministerio para la Transición Ecológica. Pasa revista a las principales novedades en los diferentes subsectores ambientales, y trata de manera más detallada la integración de los elementos ambientales en el resto de políticas sectoriales (especialmente en cambio climático, energía, transportes y agricultura).

**ABSTRACT:** This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2018. It mainly focuses on planning and programmatic actions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution takes especially into consideration those aspects that relate to the integration of environmental concerns in sectoral policies (mainly energy, agriculture, transport and infrastructure sectors).

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente. Principio de integración. Cambio climático. Energía. Eficiencia energética. Residuos. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Agricultura. Transportes. Administración del Estado. Responsabilidad Social Corporativa. Organización administrativa. Planificación.

**KEYWORDS:** Environment. Principle of integration. Climate change. Energy. Agriculture. Transport. Spanish Central Government’s Administration. Corporate Social Responsibility. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Energy efficient vehicles.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales procedemos a exponer los aspectos básicos de la denominada “Actuación Ambiental del Estado” en el año 2018. Su objeto, como viene siendo habitual, es doble. De un lado, pretendemos ofrecer una visión general que

permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en la política ambiental sectorial durante este año; y de otro, intentamos también dar cuenta de las líneas fundamentales relacionadas con la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en los sectores de políticas públicas. Avancemos ya desde el principio que el año 2018 ha sido un periodo donde se observa un buen número de novedades que afectan a un amplio abanico sectorial, y además desde todas las vertientes de la actuación pública (normativa, planificatoria y de ejecución). No obstante, y antes de proceder a su exposición detallada, conviene hacer algunos apuntes sobre el contexto general en el que se ha movido la actuación ambiental del Estado.

El primer elemento clave nos lo proporciona una circunstancia de índole política: la presencia de dos gobiernos diferentes en un mismo periodo anual, con la irrupción de un nuevo gobierno en junio de 2018 tras prosperar la moción de censura planteada contra el gobierno que hasta entonces gozaba de la confianza del Congreso. Aunque algunas de las líneas estratégicas fundamentales han permanecido lógicamente invariadas o escasamente modificadas, puede afirmarse que la entrada de un nuevo gobierno en el mes de junio ha implicado la adopción de algún enfoque diferente en determinados ámbitos de la política ambiental del Estado. Desde luego, el impacto ha sido relevante en los aspectos de organización administrativa, habida cuenta de la creación de un nuevo departamento ministerial (el Ministerio para la Transición Ecológica) que, junto a las funciones en materia ambiental habituales de los ministerios que le preceden, presenta la muy relevante novedad de incorporar las funciones correspondientes al sector de la energía. Todo ello con la particularidad, además, de que algunas de las competencias relacionadas con sectores de clara relevancia ambiental (por ejemplo, las relacionadas con la pesca, el medio rural, montes o aprovechamientos forestales) son ejercidas ahora desde un departamento ministerial diferente (el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Como veremos a lo largo de las páginas que siguen, la transformación ministerial ha tenido claras consecuencias en la formulación, e incluso de la concepción de las políticas ambientales, sobre todo (pero no únicamente) en materia de cambio climático y de integración de la política ambiental y energética.

Continuando con esta descripción global, y como se comprobará posteriormente, en el repaso de la actuación del Estado en este año aparecen de manera recurrente una serie de prioridades sobre las que el Gobierno parece haberse centrado de manera especial. Los aspectos sobre los que más se han insistido en este periodo han sido los de protección de la naturaleza y biodiversidad, la economía circular, pacto nacional del agua y lucha contra el cambio climático. También se ha reconocido, durante el primer periodo fundamentalmente, la necesidad de superar

incumplimientos medioambientales “heredados”, recuperar la credibilidad internacional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La totalidad de tales aspectos han sido asumidos por el nuevo Ministerio para la Transición Ecológica, que ha puesto énfasis en que el eje transversal de su actuación cotidiana en materia energética y ambiental será la sostenibilidad. Los objetivos sobre los que más se ha insistido son los de la lucha contra el cambio climático, el uso racional y solidario de recursos, la transición energética y la generación de empleo. También, luchar contra la pérdida de Biodiversidad e intervenir frente a los ecosistemas marinos amenazados, sin que desaparezca del punto de mira la necesidad de cumplir adecuadamente con la directiva marco del agua y de poder disponer en un futuro de un Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del agua. En estas tareas se desea emprender una nueva gobernanza del agua, la biodiversidad y la economía circular.

No pueden olvidarse tampoco las cuestiones de naturaleza presupuestaria, pues pocas dudas caben de que las disponibilidades económicas acaban determinando en gran medida la intensidad de las políticas que pueden llevarse a cabo. El volumen de recursos asignados desde los presupuestos generales del Estado ha sido algo superior en 2018 si lo comparamos con la distribución realizada para el año 2017 (con un incremento del 3,57% respecto a 2017); y asciende a un total de 2.108,6 millones de euros. En materia de agua, 1.688 millones de euros, con un incremento del 4,5% frente al ejercicio anterior. En materia de Costas, 89,88 millones de euros, con 57,7 millones de inversión, cifra similar a la de 2017. Las partidas destinadas a Calidad ambiental y mejora del medio natural alcanzan los 28,1 millones de euros, con un incremento del 24,28%. El presupuesto global en materia de Cambio Climático alcanza los 55,52 millones de euros, un 5,23% superior. Parques Nacionales (OAPN) consolida su presupuesto de 2017 en una cifra de 36 millones, y mantiene las subvenciones a los pueblos de las áreas de influencia socioeconómica de los parques recuperadas el año pasado, con 3 millones de euros. La Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) 128,95 millones de euros, y la Fundación Biodiversidad, 9,9 millones de euros. Advirtamos también que, como consecuencia del cambio de gobierno producido a mediados de 2018, las asignaciones funcionales y presupuestarias han debido adaptarse a la nueva organización administrativa.

Finalmente, creemos interesante dar noticia de un aspecto al que no se le suele prestar habitualmente demasiada atención, como es la voluntad observada por los dos equipos ministeriales de mantener contactos y reuniones con asociaciones y grupos ecologistas. Son diversas las muestras, durante el principio del año 2018, de que se han producido reuniones de la ministra y altos cargos ministeriales con grupos ecologistas, aunque no ha

quedado acreditado el resultado de tales conversaciones. Entre ellas se resaltan las mantenidas con SEO/Birdlife y Amigos de la Tierra; WWF y Ecologistas en Acción. A los pocos días de la toma de posesión como ministra de Transición Ecológica, también se ha producido un encuentro con los responsables de las organizaciones ecologistas WWF, SEO/BirdLife, Ecologistas en Acción, Greenpeace y Amigos de la Tierra, que componen el denominado G5. La reunión se enmarca en la ronda de contactos que ha mantenido con agentes vinculados con la transición ecológica de la economía, principal objetivo de este ministerio, proponiéndose una relación fluida con tales actores y sesiones a celebrar cada mes y medio. Los grupos, que en general han dado la bienvenida a que por primera vez entre las funciones del ministerio se ubicasen las correspondientes a energía, cambio climático y medio ambiente, han insistido, entre otras cuestiones, en la necesidad de aprobación de una ley de cambio climático, priorizar el cumplimiento de ODS, derogar el denominado “impuesto al sol”, avanzar en la consecución del pacto del agua, fomentar energías renovables, y recuperar la regularidad de reuniones del Consejo Asesor de Medio Ambiente. Subrayan asimismo que es necesario avanzar en la protección de la biodiversidad

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2018. Para ello, y por su carácter global, prácticamente omnicomprendivo, comenzaremos por examinar algunas cuestiones de la acción estatal relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), poniendo de manifiesto las evidencias de los compromisos adoptados. Seguidamente, examinamos con cierto detalle las variaciones en la organización administrativa, toda vez que, como hemos avanzado, presentan variedades significativas y comportan indudables consecuencias en la formulación y desarrollo de las políticas ambientales. Continuaremos con el análisis de la actuación del Estado en la política ambiental sectorial, exponiendo separadamente aquellas actuaciones de carácter transversal u horizontal y las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales. Abordaremos finalmente los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales (concretamente en cambio climático, energía, transportes, movilidad, agricultura, pesca y turismo). Este análisis nos mostrará la gran incidencia en el sector de la energía y del cambio climático en las políticas estatales durante el año de referencia.

## **2. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) Y EVIDENCIAS DE LOS COMPROMISOS ADOPTADOS**

Con motivo del Observatorio 2018 nos referíamos ya al hecho de que la Administración del Estado, al desplegar su acción de carácter ambiental

durante aquel año comenzaba a referirse y a remitirse con cierta frecuencia a elementos relacionados con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), es decir, a aquellos 17 objetivos formulados en la Agenda 2030 que fue aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas y que incorporan en su interior 169 metas que abarcan las esferas o dimensiones económica, social y ambiental (además de establecer 232 indicadores centrados en la persona, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, los medios para su implementación y el mecanismo de seguimiento y revisión a escala nacional, regional y global). Constatábamos cómo diversos de aquellos 17 ODS se alinean cómodamente con aspectos ambientales y de sostenibilidad de las políticas públicas tan propios de éste informe (entre ellos, indudablemente, los correspondientes a agua limpia y saneamiento -ODS 6-, energía asequible y no contaminante -ODS 7-, ciudades y comunidades sostenibles -ODS 11-; producción y consumo responsables -ODS 12-, acción por el clima -ODS 13-, vida submarina -ODS 14-, vida de ecosistemas terrestres- ODS 15)-. Para el enorme reto que suponía alcanzarlos en niveles óptimos a nivel estatal habíamos detectado, en idéntica sintonía, el comienzo de una representación política ministerial abocada al compromiso explícito que había sido asumido para con la Agenda 2030. También localizábamos ya entonces algunas iniciativas específicas alineadas correctamente con determinados ODS -como el que corresponde a los océanos, mares y recursos marinos (objetivo 14), o el relacionado con la inclusividad, resiliencia, seguridad y sostenibilidad de las ciudades y los asentamientos humanos (objetivo 11)-. Se apreciaba también en aquel informe, por último, una incidencia de los ODS en la actuación del Estado en el ámbito de la responsabilidad social corporativa.

Señalado lo anterior, procede ahora localizar y resumir las múltiples iniciativas que durante el período que comprende este estudio se suman y se inscriben en aquella misma dirección. Se trata de diversas actuaciones que continúan aflorando en los últimos tiempos y que constituyen bien opciones de carácter organizativo, o bien instrumentos sea de carácter transversal o sectorial.

## **2.1. ODS Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Más allá de las innumerables ocasiones en que desde los ministerios se ha venido remarcando el compromiso que suponía la asunción de la Agenda 2030 y la importancia de alcanzar 17 ODS, durante los últimos meses constatamos además cómo se ha reflejado esta cuestión también a nivel organizativo.

En primer lugar, se ha venido reconociendo la transversalidad y conexión estrecha de los ODS con buena parte de las funciones asignadas a departamentos ministeriales. Ello se detectó ya a finales de 2017, a partir del acuerdo adoptado en la reunión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 28 de septiembre de 2017, donde afloró la necesidad de crear el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, finalmente instituido formalmente por tal Comisión a finales de aquel año (BOE 27.10.2017). Se estableció con el propósito de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los ODS, y con el de preparar también las evaluaciones de España ante el Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC II. El Grupo, entre otros cometidos, persigue obtener una sólida coordinación interministerial y tiene asignado como objetivo específico el de dar coherencia a las diversas políticas sectoriales y a las iniciativas legislativas en el marco de los ODS. Además, impulsar la elaboración de una estrategia nacional de desarrollo sostenible.

Se tiene conocimiento de que el Grupo se ha reunido en diversas sesiones de trabajo, en las que ha contado con la participación del Presidente del Instituto Nacional de Estadística, de las Comunidades Autónomas y de la Federación española de Municipios y Provincias, debatiéndose, entre otros puntos, justamente el de cuál ha de ser el papel autonómico y local en la implementación de la Agenda 2030. Otro aspecto destacable ha sido el de que la presidencia de las sesiones es ejercida por el Ministro de Asuntos exteriores y el hecho de que debían irse reportando los avances logrados ante la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Ya desde las primeras sesiones se anunció la organización de un Foro Global que se circunscribiría a la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que finalmente se ha celebrado en Sevilla entre los días 25-27 de febrero 2019, y que había sido organizado por Gobierno de España y por la Iniciativa Local 2030 de la Oficina del Secretario General de Naciones Unidas), con el objeto de impulsar la implementación de los ODS a nivel municipal y regional, y también con el de crear una alianza institucional entre gobiernos nacionales, gobiernos regionales y locales y sus asociaciones, instituciones de la sociedad civil, del sector privado, y también académicas.

Llegado el año 2018, con el cambio de Gobierno a mitad de año, la tarea del Grupo de Alto nivel referido prosigue, pero aparece además un hito singularmente relevante. Se ha declarado que se situaba la Agenda 2030 y los ODS en el centro de la acción de gobierno. El hito a resaltar ahora es el de que se ha procedido a crear y nombrar el Alto Comisionado para la Agenda 2030 en España (la titular de éste órgano recae en la Sra. Cristina Gallach, que cuenta con relevante experiencia en el desarrollo de funciones en la UE, la ONU y OTAN) y que depende, para su nueva labor,

directamente del presidente del Gobierno. Se pretende así ofrecer y garantizar la suficiente visibilidad y transversalidad a esta figura y a las tareas que se le encomiendan, y así ha podido evidenciarse en los últimos meses. Se le ha asignado como cometido fundamental, a nivel estatal, el de coordinar la agenda internacional y universal confeccionada por Naciones Unidas. También el de tutelar que realmente sean adoptadas las medidas que se habían comprometido desde la aprobación del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Entre otros muchos aspectos resulta destacable que semanalmente analiza y publica en [la web Agenda 2030 del Gobierno de España](#) las políticas y medidas de cada sesión de Consejo de Ministros que se encuentran directamente vinculadas al compromiso de España con la Agenda 2030. Debe mencionarse asimismo que junto al Alto Comisionado, la gobernanza la Agenda a nivel estatal se apoya en otros elementos que deben resaltarse. El primero, un Consejo de Desarrollo Sostenible que aun siendo un compromiso adoptado 2018, se observa que ha sido finalmente creado mediante Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero (BOE 23.2.2019). Se trata de un órgano consultivo (órgano asesor, de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil) creado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Está formado por 48 personas designadas por el Alto Comisionado, procedentes de sectores empresarial, universitario, sindicatos, representantes de intereses sociales... El órgano colegiado así diseñado debe asesorar sobre cómo cumplir con el compromiso o grupo de compromisos global. Pero debe apuntarse también que además este Consejo se apoya en puntos focales para los ODS que se encuentran localizados en la Administración estatal, y que se basa asimismo en la necesaria articulación entre los niveles estatal, autonómico y local, y por último, que se sustenta además en la puesta en marcha de una Comisión mixta Congreso-Senado (la Comisión mixta para la Coordinación y seguimiento de la Estrategia española para alcanzar los ODS, finalmente constituida el 5.02.2019).

## **2.2. ODS E INSTRUMENTOS GENERALES ADOPTADOS POR EL ESTADO PARA EL CUMPLIMIENTO CON LA AGENDA 2030**

Desde Naciones Unidas se impulsa el establecimiento por parte de los Estados de concretas estrategias, planes o políticas nacionales que ayuden a la implementación de la Agenda 2030. Existe un mecanismo de seguimiento y revisión, cuyo eje, a nivel global, es el denominado Foro Político de Alto Nivel. En julio de 2017 España anunció a Naciones Unidas su presentación a examen durante el año 2018.



El Congreso de los Diputados adoptó el 12 de diciembre de 2017 una Proposición no de Ley, con el respaldo de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, para orientación política del Gobierno en la definición de la estrategia nacional para el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (PNL 161/001253), en la que se insta al gobierno a “elaborar, aprobar y poner en marcha una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030. El Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030 previamente aludido, acordó la elaboración del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, plan que fue aprobado mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 28.06.2018. En su elaboración se hace saber que han participado todos los Departamentos Ministeriales, así como las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y organizaciones representativas de la sociedad civil. El Plan se disocia básicamente en dos aspectos. En primer lugar, se dedica al examen de cuál es el estado de los ODS en España, es decir a explicitar cual es la situación de partida, con referencia a indicadores estadísticos y señalando las responsabilidades correspondientes a todos los departamentos. En el Plan también se atiende a cuáles han de ser las acciones a través de las cuales se impulsará la Agenda en 2018-2020: nuevas políticas y medidas públicas, gobernanza de la Agenda, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de todos los actores.

Otro documento, de fecha anterior, presenta especial interés. Se trata del Informe de España para el Examen Nacional Voluntario (2018) que se realizó ante Naciones Unidas el 18.07.2018. En el documento se ofrecían datos de interés sobre la situación presente, pero en buena medida se proyectaba además al lector hacia las actuaciones que se debían acometer durante los meses y años futuros. Este planteamiento que impregna el documento ha sido cuestionado por numerosas organizaciones, insistiéndose en que de este modo se evidenciaban dos cuestiones: que el Estado lo único que hacía era asumir un compromiso de mejora, y también, que se tienen innumerables retos todavía pendientes. En este sentido, un estudio de la *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) de la ONU revelaba durante 2018 que España no aprobaba en ningunos de los objetivos y que se encontraba en el puesto 25 del mundo por lo que respecta al grado de cumplimiento de los ODS.

### **2.3. EL IMPACTO DE LOS ODS EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES**

No puede finalizarse este apartado sin apuntar que el compromiso con los objetivos de la Agenda 2030 no debiera únicamente reflejarse en el establecimiento de algunos cambios de carácter organizativo o en la adopción de instrumentos transversales, tal como se acaba de referir. Los

ODS han de imantar también el escalón siguiente, es decir, las políticas y normas de carácter sectorial. A lo largo de las páginas que siguen se comprobará hasta qué punto está presente esta voluntad de integración de los ODS en el día a día de la actuación estatal y de los otros niveles territoriales.

### **3. TRANSFORMACIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. EN PARTICULAR, EL NUEVO MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA**

Lograr una organización administrativa adecuada para acometer los asuntos públicos medioambientales y los relativos a la sostenibilidad constituye, como hemos podido apreciar en años anteriores de este Observatorio, un reto que parece ser de gran complejidad y calado. Múltiples han sido las fórmulas adoptadas desde la primera legislatura, es decir, desde que se optara, como se sabe, por comenzar a intercalar tales materias fundamentalmente en el seno del denominado Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio), ministerio que acogió en su interior la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente procedente del previo ministerio de la Presidencia. Era aquella la primera vez en que un órgano administrativo, más allá de las comisiones interministeriales o comisiones delegadas del Gobierno, contenía expresamente el término "medio ambiente" en su rúbrica y carta de presentación.

Mucho ha llovido desde entonces, ofreciéndose al observador jurídico y a cualquier ciudadano interesado diversos modelos organizativos. En 1993 la expresión "medio ambiente" alcanzó el nombre del Ministerio, que pasó a denominarse Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Posteriormente fue creado el Ministerio de Medio Ambiente en 1996. Más adelante, se constata que desaparece con ése único nombre, y se observa cómo sus funciones se enlazan con las más clásicas relativas al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (adoptando durante un tiempo el nombre de Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino). Y han ido aflorando, sucesivamente, todavía más cambios adicionales, de diverso contenido y calado. El último de ellos y del que ya dimos cuenta en su día, fue el MAGRAMA, siglas con las que se conocía el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ministerio existente desde 2011 a 2016. En él se concentraban funciones tan propias de nuestro interés como son las relativas a medio natural, biodiversidad, agua, cambio climático, pero también las correspondientes a cuestiones como son la alimentación, pesca y recursos ganaderos. Posteriormente,

bajo las siglas MAPAMA (Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente) se han amparado durante un tiempo, bajo el mismo techo ministerial, precisamente en el segundo gobierno del Presidente Rajoy, básicamente las mismas porciones materiales de la actividad pública ya referida.

Pues bien, entre las innovaciones que ha ofrecido el nuevo Gobierno formado en junio de 2018 se encuentra como decimos también la de la organización administrativa que ha sido establecida para los aspectos relacionados con la sostenibilidad y el medio ambiente. El nuevo Gobierno que toma forma en junio de 2018 ya no yuxtapone las cuestiones relacionadas con la Agricultura, Pesca y Alimentación, que serán a partir de aquel momento propias de otro Ministerio (que tomará ese preciso nombre). El nuevo ministerio pasa a llamarse Ministerio para la Transición Ecológica, en sintonía (y guiño más que aparente) a otras opciones organizativas cercanas como puede ser la establecida en Francia desde 2017, de la mano del denominado *Ministère de la Transition écologique et solidaire* o MTES. Tal es el ministerio que en el país vecino actualmente incorpora en su seno las políticas públicas ambientales y las de desarrollo sostenible, pero asimismo ejerce las relativas a cambio climático, energía, riesgos naturales y tecnológicos. Y debe subrayarse especialmente, que el ministerio francés integra también las correspondientes a los transportes e infraestructuras (que pertenecen aquí, en el ministerio estatal español actual, al Ministerio de Fomento).

Procede resaltar a continuación algunos de los aspectos que consideramos más destacables del nuevo Ministerio, cuya estructura orgánica básica ha sido fijada por el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio. Debe apuntarse también que unas semanas antes este ministerio ya había sido establecido por Real Decreto 355/2018, de 6 de junio. También su estructura más básica, junto a la de otros departamentos ministeriales, se había determinado de forma general por el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio.

Pues bien, en primer lugar, el nuevo título asignado al Ministerio ya, por sí mismo, genera indudables expectativas. De una lado, puesto que la rúbrica ministerial ya incluye y aflora que se persigue un cambio en el estado de las cosas, un cambio de rumbo, fijándose un objetivo. Ello no es habitual en los títulos ministeriales, circunscritos a resumir, con mejor o menor acierto, los sectores materiales de actuación. Con ello parece, a nuestro entender, que se realiza una deliberada llamada de atención para que quede constancia de la voluntad transformadora, de que se tiene la mirada puesta en el futuro, en las generaciones venideras, remarcándose también que existe una extraordinaria tarea que se encuentra todavía

pendiente de efectuar (para garantizar lo que tales generaciones necesitan) y para la que todo cabe indicar que resulta exigible una modificación en la orientación presente en la anterior política energética. La transformación puede llevar tiempo hasta que culmine, pero se intuye que puede llegar a alcanzarse. Todo ello se relaciona sin duda, en buena parte, con los objetivos de cambio climático a que estamos obligados. El departamento, con el nuevo título, consigue ya *ab initio* un objetivo comunicativo e innovador, llamando la atención hacia que debe garantizarse una transición hacia un modelo productivo y social más ecológico.

Por lo que se refiere a las funciones asignadas, aparecen en el nuevo ministerio, como puede intuirse, las que suelen ser habituales en los últimos años en los ministerios que le preceden (Agua, Biodiversidad y Calidad Ambiental, Costa y mar (con sus correspondientes direcciones generales) y también las referentes al cambio climático (manteniéndose tan complejas actuaciones públicas en las manos de la Oficina Española de Cambio Climático). Tanto las Direcciones generales como la OECC aludida se encuentran enlazadas también hoy a lo que es la Secretaria de Estado de Medio Ambiente. Respecto a tales funciones las nuevas normas organizativas insisten especialmente en que va a priorizarse el enfoque transversal, y a que va a favorecerse e insistirse en la integración de las consideraciones medioambientales en los diversos sectores de la actividad socioeconómica y cultural.

Pero indudablemente, no queda ninguna duda, la gran innovación en la organización ministerial ahora diseñada consiste en la incorporación de las funciones correspondientes al sector energía en este mismo Ministerio (de la mano de la Secretaria de Estado de Energía). A esa Secretaria de Estado se vinculan de forma descendente la Dirección General de Políticas y Minas, y por lo tanto, a continuación, las subdirecciones con responsabilidades sobre Hidrocarburos, Energía eléctrica, Minas, Energías renovables, eficiencia energética y también inspecciones, liquidaciones energéticas y de análisis, planificación y prospectiva. Precisamente en esta labor que se encarga al ministerio en materia de energía se declara de forma expresa que se pretende ofrecer más transparencia y participación ciudadana. También, identificar y eliminar las ineficiencias que limitan en el corto plazo la actividad económica. Se persigue promover una transición energética ordenada así como el desarrollo y uso seguro de redes de nueva generación. Es bien claro que la nueva línea de actuación conjunta ministerial que acaba de ser apuntada había de dar bien pronto el pistoletazo de salida hacia una nueva legislación para afrontar el cambio climático, pero debía compeler también a redoblar los esfuerzos hacia una descarbonización, a suprimir el denominado "impuesto al sol" y favorecer también decididamente las energías renovables. Todas ellas, nuevas

oportunidades reclamadas de forma insistente los últimos años, y que debían obtener también un suficiente reflejo a nivel presupuestario.

Debe resaltarse asimismo en esta reorganización administrativa el establecimiento de la Subsecretaría para la Transición Ecológica. Son múltiples las funciones que le han sido asignadas, de las que resaltamos especialmente algunas de ellas. En primer lugar, la de que a ella se encarga el mantenimiento de relaciones institucionales con las organizaciones profesionales y con otras entidades representativas de interés en los sectores medioambiental y energético. También, las correspondientes a relaciones internacionales, y entre ellas el establecimiento de lo que se denominan Consejerías de Medio Ambiente y las Consejerías de Energía en el exterior del Estado, concebidas como medio de enlace con determinadas organizaciones internacionales.

Es aventurado realizar una valoración de todo este cambio organizativo ministerial, habiendo transcurrido apenas unos meses desde su puesta en marcha. Sí que debe apuntarse, como hemos subrayado en este Observatorio en ocasiones anteriores, que la integración efectiva de objetivos ambientales y de sostenibilidad en políticas sectoriales, es uno de los retos más singulares y complejos a los que se enfrentan quienes ejercen actividades públicas, tanto ministeriales o como de otros niveles territoriales. Todo cambio de rumbo en esa dirección ha de ser, en principio, bienvenido. Está claro que la dificultad y desafío es todavía mayor cuando concierne justamente al sector de la energía, pero es también uno de los sectores en los que la integración y reflexión conjunta sobre aspectos habitualmente tratados de forma disociada (véase agua, clima, ambiente y energía) era y es quizás una tarea de las más urgente y de las que pueden reportar mayores beneficios. Dicho eso, tampoco se nos esconde que el hecho de que algunas funciones se ejerzan ahora desde otros ministerios, puede dificultar esa integración. Piénsese por ejemplo en el sector forestal, puesto que las actuaciones en relación a la sequía, incendios, y a la gestión sostenible de estos recursos y de evitar de sus efectos negativos sobre el cambio climático corresponde actualmente al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Pese a que brille con especial intensidad la novedad que supone tal Ministerio, debe darse cuenta también de otras iniciativas a nivel organizativo que se considera que también presentan especial interés.

En primer lugar, y tal como se ha aludido en un apartado anterior, debemos dar cuenta de la designación por parte del Gobierno de una Alta Comisionada para la Agenda 2030 en España, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas a los que el

Estado se ha comprometido y que afectan, entendemos, la totalidad de ministerios. La titular es la Sra. Cristina Gallach, que depende, para la realización de sus funciones, directamente del presidente del Gobierno.

Por último, señalemos que se han aprobado tres Reglamentos organizativos de órganos colegiados que son también relevantes sectorialmente. De un lado, el Real Decreto 958/2018, de 27 de julio, por el que se regula la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, que sustituye a la previa comisión de iguales características circunscrita únicamente al Cambio climático. De otro, que ha sido también aprobado el Real Decreto 1269/2018, de 11 de octubre, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Forestal Nacional (previsto en la Ley 43/2003 de Montes). Será el órgano consultivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en materia de montes y política forestal y estará adscrito a dicho Ministerio, a través de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Por último, destaquemos que se ha creado la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública mediante Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, a la que se añadió después la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública (creada por el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo).

#### **4. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL**

Examinadas las cuestiones relacionadas con la organización administrativa, ofrecemos como es habitual y a grandes trazos, un resumen de la actuación del Estado en la política ambiental sectorial, sin perjuicio del análisis más profundo y riguroso que en este mismo Observatorio se ofrece para los sectores que se consideran más relevantes. A efectos expositivos nos referiremos de manera separada y en primer lugar a las actuaciones más sobresalientes de carácter transversal u horizontal y a continuación, a las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales.

##### **4.1. UNA VISIÓN TRANSVERSAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL, ACTIVIDADES DE FOMENTO, ASPECTOS FINANCIEROS, CONTRATACIÓN ECOLÓGICA, SOSTENIBILIDAD DE PRODUCTOS Y EMPRESAS**

a) El análisis de las principales novedades de esta visión transversal de la actuación ambiental del Estado debe comenzar necesariamente por las

novedades que afectan al instrumento horizontal de prevención ambiental por antonomasia: la evaluación ambiental. En este sentido, el mes de diciembre de 2018 nos ha brindado una modificación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, constatándose una vez más que estamos ante un régimen jurídico (el de las EIA de proyectos y el de las evaluaciones ambientales estratégicas de planes y programas) en continua renovación desde que para la transposición de la Directiva 85/377, de 27 de junio, se aprobase el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Como es conocido, disponemos en la actualidad, a nivel estatal, de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Las principales novedades de la reforma del derecho interno que se producen a partir de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que entró en vigor el día 7 de del mismo mes, se fundamentan en la necesidad de completar la transposición pendiente de la directiva 2014/52/UE, de 16 de abril (que por su parte, modificaba la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación ambiental de determinados proyectos y cuyo plazo de transposición para los Estados miembros había vencido el 17 de mayo de 2017 y había originado un procedimiento de infracción contra el Estado español).

Entre las innovaciones en materia de evaluación ambiental, sin perjuicio del tratamiento riguroso que al respecto ya nos está ofreciendo la doctrina especializada, resaltamos las siguientes. En primer lugar que la nueva norma incide sobre aspectos tan nucleares del régimen jurídico como son el propio concepto de evaluación ambiental o los principios que rigen estos instrumentos. Queda afectado el contenido de los estudios de impacto ambiental, su supervisión y también el alcance de la participación de las Administraciones ambientales interesadas en el procedimiento de evaluación. También se señala en el nuevo texto la obligación, durante la tramitación, de tomar en consideración la vulnerabilidad de los proyectos ante el riesgo de accidentes graves o catastróficos, como son las inundaciones, subida del nivel del mar o terremotos, requiriéndose a tal efecto informes preceptivos en materia de prevención y gestión riesgos. Debe destacarse asimismo que con la nueva norma se pretende una mayor integración o coordinación de los procesos de evaluación de impacto ambiental con los procedimientos ambientales previstos en otra normativa, como en materia de biodiversidad, aguas, emisiones industriales o residuos. Se regulan de nuevo aspectos tan relevantes como son los supuestos excluidos y proyectos excluibles de la evaluación. También se observa que se refuerza el cuerpo normativo dedicado a aquellas evaluaciones que puedan afectar a la Red Natura 2000. Y constatamos que se propone incentivar la calidad de la información y reforzar la participación pública en los procedimientos de evaluación ambiental, enfatizando que para ellos

sean empleados medios electrónicos. Un aspecto largamente esperado por algunos de nosotros ha sido el de la disposición o garantía de un nuevo trámite de información pública y consultas a las personas interesadas y a las Administraciones afectadas para aquellos supuestos en que se produzcan modificaciones ulteriores de los proyectos sometidos a evaluación que puedan comportar efectos ambientales significativos. También debe darse la bienvenida a otros extremos innovadores como son el que se posibilite que se emitan certificaciones sobre evaluaciones de impacto ambiental; la formulación del seguimiento que debe efectuarse de las declaraciones y de los informes de impacto ambiental y la clarificación que se lleva a cabo de algunos extremos del régimen sancionador. Asimismo, la previsión puntual que ahora se contiene para aquellos supuestos en que se realicen evaluaciones de impacto ambiental con posterioridad, concretamente en ejecución de sentencia firme. Como hemos comentado al inicio, no parece finalizar aquí el trayecto de cambios jurídicos que suelen incidir sobre este importante instrumento ambiental. Hace pocos días observábamos como se abría de nuevo una consulta pública previa. Esta vez sobre la elaboración de una norma que se explica que modificará el anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, es decir, el correspondiente al listado de Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada.

**b)** Desde otra perspectiva, la que afecta a la sostenibilidad de productos y de empresas, se ha dado cuenta durante este año del interés de las empresas españolas por las Etiquetas ecológicas y por el sistema EMAS. Con relación a éste último instrumento, se ha sabido que de las 3.865 empresas inscritas en el registro europeo de empresas que han implantado un sistema de auditoría medioambiental, 821 son españolas, solo por detrás de Alemania e Italia. También, que en España hay concedidas 226 licencias de uso y 18.508 productos ecológicos registrados (primera posición de Europa en este tipo de productos, seguida de Italia y Francia). Debe apuntarse asimismo que durante 2018 se ha modificado el Código de Comercio, la Ley de Sociedades de Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas, entre otros aspectos, para incorporar y clarificar las obligaciones exigibles de acuerdo con la Directiva 2014/1995 sobre divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (Ley 11/2018, de 28 de diciembre).

El año 2018 también presenta interés porque han sido presentadas las nuevas normas UNE para el mercado ecológico. Son relevantes para la fabricación de los insumos y para su certificación, y suponen una garantía adicional para el productor ecológico, y para el consumidor. Se trata de las normas UNE 142500 (Insumos utilizables en la producción vegetal



ecológica. Fertilizantes, enmiendas y sus-tratos de cultivo); UNE 315500 (Insumos utilizables en la producción vegetal ecológica. Productos para la gestión de plagas y enfermedades) y UNE 66500 (Requisitos mínimos para la certificación de insumos utilizables en agricultura ecológica según UNE 142500 y UNE 315500).

c) Dentro de este ámbito transversal, el instrumento de la contratación ecológica también ha merecido alguna atención durante el año de referencia. En primer lugar, desde el punto de vista de la organización administrativa porque, como se ha dicho, se ha creado la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (mediante Real Decreto 6/2018, de 12 de enero), a la que se añadió después la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública (creada por el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo).

Por lo que respecta a la planificación, destaca el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025), aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2018, y publicado a través de la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero de 2019. Tal y como expresa su apartado introductorio, el objetivo general del plan es utilizar la herramienta de la contratación pública ecológica como instrumento para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles. A estos efectos, el Plan define la contratación pública ecológica como el proceso a través del cual las autoridades adquieren bienes, obras y servicios con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros bienes, obras y servicios con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar. Por lo que respecta a sus objetivos, cabe destacar aquél que persigue hacer de la contratación ecológica un instrumento de impulso de la Estrategia Española de Economía Circular, así como la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación pública. El plan determina un grupo de 20 bienes, obras y servicios prioritarios (como la construcción y gestión de edificios, la construcción y el mantenimiento de carreteras, suministro de electricidad, los equipos de impresión y ordenadores, productos y servicios de limpieza, sistemas de climatización y el transporte). Por último, recoge una serie de criterios medioambientales generales de contratación, de carácter voluntario, que podrán ser incorporados a los pliegos de contratación como criterios de selección.

Más allá de este instrumento de carácter general, para finalizar este apartado, y con un alcance obviamente más restringido, únicamente queda

mencionar la existencia de algunas actuaciones que pretenden incorporar determinados criterios ambientales en la selección de proveedores de suministro. Así por ejemplo, el Consejo de Ministros, en la sesión del día 16 de noviembre de 2018, a propuesta del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, autorizó la celebración de un Acuerdo Marco para la selección de proveedores para el suministro respetuoso con el medio ambiente, de medicamentos de factor VIII de coagulación recombinante para varias comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), con un valor estimado de 131.491.818 euros

**d)** Enmarcadas en las actividades administrativas de fomento, es un hecho absolutamente claro que el otorgamiento de ayudas y subvenciones ha sido un instrumento muy extensamente utilizado en el desarrollo de la política ambiental del Estado en el año 2018, a pesar de la desaparición de algunos esquemas en este ámbito que habían venido funcionando en los últimos años. Más allá de los supuestos que serán anotados al tratar los diversos subsectores de este estudio, apuntemos algunos de carácter general que han brillado con especial intensidad.

En primer lugar, resaltemos las ayudas recibidas. En este sentido se ha podido conocer en 2018 cómo desde sus orígenes en 1992, en las convocatorias LIFE de la UE, se han aprobado más de 820 para España, que han supuesto una financiación de más de 660 millones de euros dirigida a protección de la naturaleza y a lucha contra cambio climático. En las nuevas convocatorias la cofinanciación consistirá entre un 55-75% en función del tipo de proyecto.

De otro lado, ya en el marco de las convocatorias de subvenciones que se deciden a nivel estatal, destaquemos la del Programa Empleaverde, que gestiona la Fundación Biodiversidad y cofinancia el Fondo Social Europeo. Aquí fueron presentados los 69 proyectos beneficiarios de la convocatoria 2017, dotada con 7,7 millones, que supusieron la creación de 500 empleos y la formación de 14.000 personas. En la convocatoria 2018 el Ministerio destinó 8,9 millones para nuevos proyectos que impulsen el empleo verde. El programa se dirige a desempleados, emprendedores y trabajadores. Tiene previsto destinar 68 millones de euros hasta el año 2023 con el objetivo de apoyar a más de 50.000 personas y a 3.000 empresas y formar a 24.000 personas. Muchos de los proyectos tienen especial incidencia sobre zonas rurales, despobladas y espacios naturales protegidos y favorecen jóvenes, mujeres, residentes en áreas protegidas o en zonas naturales y rurales. Los proyectos que se ponen en marcha inciden en la agricultura, con iniciativas enfocadas en la agricultura y ganadería ecológicas y sostenibles, en cultivos concretos como los cítricos, el manzano o el castaño y la gestión forestal. La pesca y acuicultura también

están presentes, así como proyectos relacionados con el medio marino - lucha contra las basuras en el mar, mejora de la gestión de los puertos o conservación de las salinas litorales- o vinculados a la economía azul, fomentando un turismo costero sostenible, una adecuada alimentación y el sector agroalimentario. Son beneficiados restaurantes, pescaderías o establecimientos de elaboración, distribución y venta de productos ecológicos; también el ahorro y la eficiencia energética, el transporte y la movilidad sostenible, las energías renovables, la gestión de residuos y el desarrollo de la economía circular.

e) Finalmente, por lo que respecta a premios y reconocimientos, y como se verá en esta sección del Observatorio, 2018 ha sido un año en que se han recibido por el Estado algunos reconocimientos internacionales (por ejemplo, en materia de protección de espacios naturales) y también de carácter interno (por ejemplo, la Fundación Biodiversidad recibe la Medalla de Oro de Cruz Roja Española). La propia Ministra del MTE Teresa Ribera ha sido galardonada con el *Climate Reality Project Awards* por su lucha contra el cambio climático.

También la actividad de fomento, en su sentido más clásico, ha tenido lugar en sentido inverso. Así por ejemplo el MAPAMA, coincidiendo con el día Mundial del Medio Ambiente ha otorgado en junio los “Premios Europeos de Medio Ambiente a la Empresa” (sección española) a 12 de ellas, en una convocatoria que este año se había preparado bajo el lema “Un planeta #SinContaminación por plásticos”. Se ofrecieron en cuatro categorías principales y una categoría especial: gestión para el desarrollo sostenible; producto y/o servicio para el desarrollo sostenible; proceso para el desarrollo sostenible; cooperación empresarial internacional para el desarrollo sostenible. Además, todas las empresas podían optar a la categoría especial “Empresa y Biodiversidad”. Posteriormente, en la final Europea en Viena (*European Business Award for the Environment*, 14 November 2018), diversas empresas han resultado finalistas y dos empresas españolas han resultado vencedoras (en las categorías de *management award (micro and small entities)* y en la de “The Business & Biodiversity Award”). Otros premios han sido también otorgados, como las condecoraciones del MAPAMA relativas a la Orden al Mérito Medioambiental, que reconocen el esfuerzo en este sector. También se ha dado apoyo al otorgamiento de premios, como el de Enerclub (Club español de la energía) en su edición de 2018, que ha favorecido iniciativas relacionadas con las energías renovables; el de Premio Conama 2018 a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios; o bien, por último, los Premios innovación+sostenibilidad-red expansión, en los que se ha insistido que la transición hacia un crecimiento verde requiere también de innovaciones tecnológicas, organizativas y sociales.

## **4.2. UN APUNTE SOBRE LA ACCIÓN EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, AIRE, COSTAS Y MEDIO MARINO, BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES Y RESIDUOS**

### **4.2.1. AGUAS**

Como hemos avanzado en el apartado introductorio, el sector del agua (con aspectos como el pacto nacional del Agua, la necesidad de cumplir adecuadamente con la directiva marco y la futura elaboración de un Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización), se presenta como uno de los temas recurrentes en las preocupaciones ministeriales durante el año 2018, independientemente de la persona titular del departamento en cada momento. Descendiendo a una perspectiva más concreta, se observa que la acción estatal en este año ha incidido fundamentalmente en la calidad de las aguas, aspectos relativos a la planificación hidrológica y actuaciones relacionadas con la sequía. Todo ello sin olvidar una profusa actividad de autorización y financiación de obras concretas en el dominio público hidráulicos que por razón de su extraordinaria extensión no podemos siquiera esbozar en estas páginas.

Por lo que respecta a la calidad de las aguas, hay que señalar la aprobación de una norma que incorpora la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano al derecho interno español. Se trata del Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, que modifica el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. También modifica las especificaciones de los métodos de análisis del Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano. Por último, la incorporación de la mencionada Directiva también afecta al Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano. Por lo que respecta a sus contenidos, el RD 902/2018 introduce básicamente nuevos criterios básicos para el control de la calidad del agua de consumo humano y los métodos de análisis utilizados. Cabe destacar que instaura la figura de los Planes Sanitarios del Agua, que deben ser elaborados e implantados obligatoriamente, al menos, para aquellas zonas de abastecimiento con más de cincuenta mil habitantes.

Pasando ya a las actuaciones con incidencia en la planificación hidrológica conviene señalar en primer lugar que en el año 2018 se observa alguna actuación concreta dirigida a delimitar de manera más precisa el

ámbito territorial sobre el que despliegan sus efectos los diferentes instrumentos planificatorios hidrológicos. Como es bien sabido, el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, fija en su artículo 1 los ámbitos territoriales de las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro, en desarrollo de lo previsto en el artículo 22.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Por otro lado, en el artículo 2 del citado Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, se establece que los ámbitos territoriales de los planes hidrológicos coincidirán con los ámbitos territoriales de las demarcaciones hidrográficas que se delimitan mediante el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Pues bien, lo cierto es que se habían venido observando ciertas disfunciones relacionadas con el procedimiento usado para la delimitación territorial de las cuencas y las demarcaciones hidrográficas en las mencionadas normas reglamentarias, que básicamente consiste en una descripción textual sin incluir una delimitación cartográfica precisa que concrete la línea exacta que señala el límite entre los diferentes ámbitos geográficos. El problema ha pretendido solventarse sin modificar formalmente texto de ambos Reales Decretos (Real Decreto 650/1987 y Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero), con la aprobación de la Orden TEC/921/2018, de 30 de agosto, por la que se definen las líneas que indican los límites cartográficos principales de los ámbitos territoriales de las Confederaciones Hidrográficas de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. La Orden mencionada establece la traza cartográfica de las líneas divisorias principales que delimitan el ámbito territorial de los organismos de Cuenca. Más allá de lo que acabamos de indicar, y descendiendo ya a los concretos instrumentos de planificación, debe mencionarse que el Real Decreto 126/2018, de 9 de marzo, ha aprobado el Plan de gestión del riesgo de inundación del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. El mencionado Plan establece 51 medidas para incrementar la prevención, protección, preparación y recuperación tras las inundaciones.

Por otra parte, y como hemos anticipado, también pueden observarse algunas actuaciones relacionadas con las medidas para la gestión de recursos hídricos en situaciones de sequía. De esta manera, a través del Real Decreto 1209/2018, de 28 de septiembre, se ha prorrogado la situación de sequía declarada para el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar por el Real Decreto 355/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación

Hidrográfica del Júcar y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos. En idéntico sentido, el Real Decreto 1210/2018, de 28 de septiembre, prorrogó también la situación de sequía declarada para el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura por el Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo.

#### **4.2.2. AIRE**

Por cuanto se refiere al sector de ambiente atmosférico, merece destacarse de una manera especial la transposición de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que establece los compromisos de reducción de emisiones de los Estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas. Se lleva a cabo a través del Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. En este sentido, el mencionado Real Decreto establece nuevos compromisos nacionales de reducción de emisiones, que deben cumplirse para 2020 y 2030, para el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoniaco (NH<sub>3</sub>) y partículas finas PM 2,5. Entre sus disposiciones, establece la obligación de aprobar un Programa Nacional de control de la contaminación atmosférica (regulando su contenido mínimo así como las medidas específicas, que, de conformidad con la directiva, deberá contener dicho Programa). Este Programa deberá ser aprobado y presentado a la Comisión Europea como muy tarde en abril de 2019 y deberá ser revisado periódicamente. Establece también diversos mecanismos de seguimiento de los objetivos del programa nacional tales como la constitución de una red territorial de medida de las emisiones y de los efectos de la contaminación atmosférica en los ecosistemas terrestres y acuáticos. Además, revisa y actualiza la regulación del Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera (SEI) y la obligación de elaborar los informes de inventarios y proyecciones de emisiones de los contaminantes atmosféricos y remitirlos a la Comisión Europea.

Merece asimismo destacarse alguna novedad relativa a las obligaciones de información relativas a las emisiones industriales. Así, de acuerdo con la Orden TEC/1171/2018, de 29 de octubre, por la que se regula la información, el control, el seguimiento y la evaluación de las grandes instalaciones de combustión (GIC), las instalaciones deberán comunicar a la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, la planificación de las mejoras tecnológicas necesarias, con un calendario detallado, para cumplir los valores límite de emisión individuales en 2020.

Por lo que respecta a las contribuciones voluntarias a organismos internacionales, debe darse cuenta de que el Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2018 aprobó un Acuerdo por el que se autoriza la contribución voluntaria al fondo fiduciario del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, por un importe total de 115.097 euros.

#### **4.2.3. COSTAS Y MEDIO MARINO**

Igual que sucedía el año anterior, durante 2018 es este un sector singularmente significativo. En el relato breve que se lleva a cabo a continuación, comenzamos apuntando cuáles han sido las actuaciones públicas correspondientes a las costas, aunque ya avanzamos que durante el período analizado son menos relevantes que aquellas que corresponden al medio marino, que lucen con más intensidad.

**a)** Entrando ya a grandes trazos a ofrecer información relevante sobre la costa y la protección del litoral, avancemos que los presupuestos del Estado para 2018 han asignado 58 millones de euros a destinar a infraestructuras costeras con el fin de defender la integridad del medio litoral, garantizar su uso y disfrute público. El objetivo, igual que en años anteriores, ha sido protegerlo de las presiones a las que está sometido y que causan regresión, erosión y pérdida de biodiversidad. También, recuperar la accesibilidad y poder atender a cuanto pueda ser preciso para que se disponga de un buen estado ambiental.

Debe resaltarse asimismo que los sucesivos episodios de temporales que azotaron las costas españolas (y entre ellos, los de febrero y marzo de 2018) provocaron graves daños en diversos puntos del dominio público marítimo terrestre (causados por oleaje y agravados por el viento, las lluvias, y por haberse arrastrado cantidad importante de basuras y de restos vegetales). Se hizo preciso intervenir con premura. Como consecuencia, fue necesario ejecutar múltiples actuaciones en el marco del denominado Plan Litoral (2018). En este sentido, por ejemplo, se han invertido 2 millones de euros en las costas de Castellón, Tarragona y Mallorca para la reparación de los daños causados por temporales. También debe destacarse el proyecto de estabilización del borde litoral de San Pedro de Alcántara (Málaga), y otros muchos, que continúan demostrando el compromiso del Gobierno por mantener una costa adecuada desde un punto de vista medioambiental pero también, y a veces eminentemente, turístico. En otras ocasiones y por otras razones ha sido necesaria la regeneración costera, debiendo resaltarse en este otro paquete de actuaciones la que se acomete en la Bahía de Portmán (Murcia) que constituye “el proyecto de restauración ambiental más importante de España”, que se impulsa de la

mano del gobierno autonómico, y para el que se invierten más de 33 millones de euros. Los trabajos se extenderán hasta 2020. Con ellos se pretende recuperar la ensenada para uso público, haciendo retroceder la línea de costa más de 250 metros, regenerando la playa con arena local y nueva, y trasladando los rellenos a una antigua corta minera.

Por lo que respecta a costa y cambio climático, después del relevante apunte que ofrecía el año 2017, solo cabe comentar que durante este año se ha puesto de nuevo de manifiesto que el calentamiento global provoca un aumento de la adversidad meteorológica en el litoral mediterráneo. Se ha advertido expresamente de que los daños producidos por los cada vez más recurrentes fenómenos meteorológicos extremos serán mayores cuanto más irresponsable sea la acción política. Se ha señalado que constituye una irresponsabilidad seguir alentando la ocupación del litoral mientras los temporales afectan negativamente haciendo disminuir las playas, los paseos marítimos y los edificios. En general, se insiste en la adversidad meteorológica que está sufriendo todo el litoral mediterráneo.

También debe darse cuenta asimismo de una contribución voluntaria a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la Cultura para el apoyo a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de Islas y Zonas Costeras, por un importe de 50.000 euros. La Red está concernida por retos comunes, de forma singular por la vulnerabilidad ante el cambio climático de las islas y de las zonas costeras. Cabe desatacar que la Red Española de Reservas de la Biosfera cuenta actualmente con 8 reservas de la biosfera islas y otras 8 situadas en zonas costeras.

Durante 2018 también se ha obtenido algún reconocimiento. Con relación a los premios Natura 2000 que entrega la Comisión Europea, el Estado presentó el proyecto LIFE+ INDEMARES (*Marine Natura 2000 network in Spain: preserving the unknown*). El proyecto quedó como finalista en el certamen, reconociéndose así el esfuerzo que había sido realizado en un corto período de tiempo y mediante el cual, a partir de un procedimiento especialmente participado, habían sido declarados 49 espacios marinos protegidos, 39 Zonas de Especial Protección para la Aves y 10 Lugares de Importancia Comunitaria. Además, se descubrieron 50 nuevas especies. Se trata, como es conocido, de un proyecto, coordinado desde el ministerio con competencias ambientales, a través de la Fundación Biodiversidad, participando además como socios el Instituto Español de Oceanografía, el CSIC, Alnitak, CEMMA, Oceana, SECAC, SEO/Birdlife y WWF-España.



En el marco de la lucha para afrontar un reto importante en el litoral (y en el mar), como es el de la prevención y solución a la contaminación padecida por botellas de plástico (reto que recientemente también ha asumido la Unión Europea), desde el Estado también han sido bienvenidas las aportaciones e impulso procedente del mundo empresarial. Entre ellas, por ejemplo, la que ha liderado Coca-Cola, que ha puesto en marcha en España el proyecto Mares Circulares con el objeto de recoger residuos en costas, playas, entornos acuáticos y fondos marinos, constituyendo ésta parte de su estrategia de sostenibilidad, y contando a tal efecto con la colaboración de asociaciones como Chelonia, Vertidos Cero o la Fundación Ecomar, además de cientos de voluntarios e instituciones públicas y privadas.

Pero por lo que respecta estrictamente a nivel estrictamente jurídico, apuntemos que durante este año 2018 se localizan básicamente algunas iniciativas puntuales interesantes que se han sometido a consulta o información pública. Así, la relativa al proyecto de Orden Ministerial por el que se aprueban los planes de gestión de 39 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de competencia de la Administración General del Estado (AGE) en el medio marino; o la correspondiente al proyecto de Orden Ministerial por la que se declaran como ZEC nueve LIC y se aprueban los planes de gestión de dichas ZEC y de determinadas ZEPA de competencia de la Administración General del Estado en el Mediterráneo español. También debe referirse la “Estrategia de Gestión integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno.

Para acabar este punto, y aludiendo ahora al régimen jurídico general aplicable a las Costas, deberá esperarse al año 2019, en su caso, para que se produzca la modificación del Reglamento General de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Se ha tenido conocimiento de la consulta efectuada a la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica (informe 611/2018 e informe confirmado en informe de la Abogacía General 25/18 (R-1281/2018)). En sus conclusiones se ha hecho saber que diversos aspectos del Reglamento de 2014 exigen actualmente su modificación, entre otros extremos por lo que respecta a las concesiones, transmisión de títulos etc.

**b)** Junto a la protección del litoral nos referimos a continuación a la política y actuaciones más relevantes respecto del medio marino. Debe comenzarse diciendo, respecto a este punto, que la protección de los espacios marinos y la preservación de las actividades sostenibles costeras se ha reiterado que constituyen líneas prioritarias de actuación del Ministerio para la Transición Ecológica. Existen en este período, en primer lugar, instrumentos normativos que ahondan particularmente en aspectos de

ordenación y planificación marina de tal modo que sea compatible con la preservación de la biodiversidad (estrategias marinas). Se localizan también otros, como se verá, que persiguen garantizar la protección de espacios marinos; Por último, se hará referencia a aquellos otros que se encuentran más decididamente dirigidos a la potenciación del denominado *Blue Growth* (crecimiento azul).

- Respecto al primero de los aspectos, debe destacarse, la aprobación, mediante Real Decreto, de las estrategias marinas. Entre diversos aspectos, pretenden proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente; prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación y garantizar que las actividades y usos sean compatibles con la preservación de su biodiversidad. Se trata, no cabe duda, de una técnica o instrumento importante, puesto que España cuenta con casi el 13% de sus aguas marinas protegidas (superando, por tanto, el compromiso internacional de disponer de un 10% llegado el año 2020).

Recordemos asimismo que durante el año anterior sobresalía la aprobación del Real Decreto por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (RD 363/2017, de 8 de abril), como obligado primer paso en la legislación estatal para transponer y aplicar lo dispuesto por la Directiva 2014/89/UE (directiva marco para la ordenación del espacio marítimo), y que dicha norma tenía (tiene) como objeto que para cada demarcación se disponga de una planificación marina que posibilite la gestión de los usos del espacio y atender los conflictos que aparezcan. Mencionábamos entonces que, de acuerdo con el Plan Anual Normativo, el régimen jurídico interno referido debía todavía completarse, puesto que faltaba aprobar, con urgencia, durante 2018, una norma que garantizase el cumplimiento con la directiva 2017/845 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, relativa a las listas indicativas de elementos que deben tomarse en consideración a la hora de elaborar estrategias marinas. Pues bien, se constata que tal tarea ya se ha llevado a cabo durante 2018, procediéndose, a tal efecto, a modificar el anexo I de la Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino (mediante Real Decreto 957/2018, de 27 de julio). La ley 41/2010, en su versión inicial, transpuso la que se conoce coloquialmente como Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE de 17 de junio de 2008), cuyo principal objetivo era el de lograr y mantener un buen estado ambiental del medio marino a más tardar en el año 2020). La directiva fue modificada mediante Directiva (UE) 2017/845. Con el Real Decreto 957/2018, de 27 de julio, por tanto, observamos como el anexo de la ley estatal finalmente se alinea con los postulados en la norma europea de 2017.

Debe también aludirse al hecho de que, pasado el verano, el 7 de septiembre, el Consejo de Ministros autorizó al Ministerio para la Transición Ecológica a realizar un encargo al Instituto Español de Oceanografía para que prestase asesoramiento científico y técnico en la protección del medio marino, y más específicamente, sobre los trabajos necesarios para la aplicación de las estrategias marinas y para el seguimiento de los espacios marinos protegidos de competencia estatal (por un importe de 25,4 millones de euros, para los años 2018-2021). Posteriormente a tal encargo ya ha visto la luz el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, es decir, aquellos concretos instrumentos de planificación que constituyen, como es sabido, el marco general o la principal herramienta a la que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino, para protegerlo y preservarlo.

En España se establecieron cinco demarcaciones marinas (D.M.): D.M. noratlántica, D.M. sudatlántica, D.M. del Estrecho y Alborán, D.M. levantino-balear, y D.M. canaria. El ámbito de cada una de ellas viene fijado en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre. Para todas ellas se debe diseñar y aplicar una estrategia marina. Posteriormente, deben establecerse unos programas de seguimiento y, por último, se requiere elaborar y aplicar un programa de medidas para lograr el buen estado ambiental. Pues bien, el Real decreto 1365/2018 aprueba, como se ha dicho, las estrategias para cada demarcación (conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley) y lo hace para el primer ciclo (2012-2018), incorporando el programa de medidas, y estableciendo mecanismos para su aplicación, así como el calendario de actualización de las mismas en horizontes de 6 años, es decir, en periodos coincidentes con la directiva marco sobre la estrategia marina. Se han podido cerrar de este modo, durante 2018, los trabajos del primer ciclo de aplicación de la Directiva Marco de Estrategia Marina para este estadio, que tiene como principal objetivo lograr y mantener un buen estado ambiental del medio marino, a más tardar en el año 2020. Tras haberse ultimado los trabajos del primer ciclo de las estrategias marinas el ministerio español ha puesto énfasis en que éstos han sido evaluados positivamente por la Comisión Europea. Además, que España es el segundo país mejor valorado en los trabajos de evaluación del medio marino, definición de buen estado ambiental y establecimiento de objetivos ambientales y que se alza como el primero en lo referente al diseño de los programas de seguimiento.

Queda pendiente para 2019, la regulación de los trámites de autorización de actividades humanas en el mar para que sean compatibles con los objetivos de conservación de las estrategias marinas. También, y

éste es un extremo relevante, que comiencen ya los trabajos de inicio del Segundo ciclo de las Estrategias Marinas de España. Como se ha dicho, el primer ciclo se cerraba en 2018. Procede, por tanto, sin demora, realizar la evaluación Inicial del medio marino, la definición del buen estado ambiental y el establecimiento de Objetivos Ambientales para el nuevo periodo. Durante los meses de julio-septiembre de 2018 se constata que ya se ha puesto en marcha una consulta pública previa para la actualización de los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas (2018-2024) con el objeto de que sea posible involucrar a los agentes interesados en las fases más tempranas del proceso. Se espera también con especial interés otra pieza jurídica, el Real Decreto por el que se aprueben las Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre, que se ha sometido a consulta pública desde finales de 2017 y durante enero del año 2018.

- Más allá de las estrategias referidas, y atendiendo ahora a la protección del medio marino se mencionan a continuación algunos aspectos que sin duda son complementarios a los anteriores y también a los ya referidos en el apartado de este trabajo dedicado a la protección de espacios y especies. Como se ha apuntado en ediciones anteriores estamos, en cualquier caso, en presencia de actuaciones relevantes que quizás son todavía poco conocidas. Por tal razón desde el Ministerio se están reforzando las destinadas a dar a conocer y proteger los fondos marinos. España es el segundo país de la Unión Europea con mayor superficie marina, con más de un millón de kilómetros cuadrados de tales aguas, y ha incrementado la superficie marina protegida desde 2012, que ha pasado de un 1% a más de un 8%. El ministerio ha reafirmado en diversas ocasiones durante 2018 el interés en fomentar su protección. En este sentido, han ido aflorando diversas iniciativas. Por ejemplo, España ha presentado en 2018 su intención de adherirse a la Asociación para la Financiación Sostenible de Áreas Marinas Protegidas en el Mediterráneo. También, y respecto a la protección de determinadas zonas, debe darse cuenta de que Gobierno del Estado ha acordado reservar 1.256 m<sup>2</sup> de bienes de dominio público marítimo terrestre para la colocación de boyas de señalización de zona prohibida de fondeo en Cala Gat (Mallorca). Se trata de delimitar con claridad esta zona para evitar que la pradera de Posidonia oceánica resulte dañada por el impacto y el arrastre de las uñas y las cadenas de las anclas. Esta actuación está en línea con los objetivos ambientales específicos de la Estrategia Marina de la Demarcación Levantino-Balear. Además de seguir trabajando para aumentar la superficie protegida, también durante 2018 han comenzado a final de año los trabajos para disponer de una ampliación del Área Marina Protegida "El Cachucho" y actualizar el plan de gestión, abriéndose el correspondiente plazo de información pública.

Del año 2018 debe destacarse asimismo que, mediante el correspondiente proceso participativo, se observa que comienzan a sentarse las bases para disponer de una estrategia de gobernanza para la Red Natura 2000 marina. En esta línea, desde otoño, el Ministerio para la Transición Ecológica refuerza los mecanismos de cooperación con las comunidades autónomas litorales con el objeto, se anuncia, de avanzar hacia un nuevo modelo de gestión marina que sea más coordinado, que ofrezca una gestión conjunta y eficaz de los espacios marinos de la Red Natura 2000. Se ha reconocido expresamente, en el marco del importante proyecto LIFE IP INTEMARES, que es vital trabajar en coordinación con las comunidades autónomas para mejorar la gestión de la Red Natura 2000 marina, a la espera de que pueda aprobarse en un futuro el plan todavía pendiente y al que aludíamos el año anterior (Plan director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE), así como las estrategias y planes de conservación de diversas especies marinas de aves, tortugas y mamíferos. El proyecto se coordina por la Fundación Biodiversidad, y en él intervienen el Gobierno del Estado y representantes de Cataluña, Andalucía, Asturias, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias y Baleares para reforzar la cooperación entre administraciones.

- Blue Growth.

La actividad política ministerial del año 2018 ha insistido de forma reiterada en la importancia del *Blue Growth* o crecimiento azul. Constituye a nivel de la Unión europea una estrategia que persigue el crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, y que aúna esfuerzos diversos de integración política. Se parte de la premisa, ya clásica, de la relevancia del mar, pero tiene en su punto de mira, deliberadamente, aspectos económicos, considerándose que estamos ante un motor de crecimiento y de innovación al que debe atenderse sin demora. Se cimenta en lo que viene llamándose Política Marítima integrada (PMI) y en estrategias de cuenca marítimas que persiguen el crecimiento sostenible teniendo en cuenta factores climáticos, oceanográficos, económicos, culturales y sociales. Las actividades a las que se dirige con mayor atención desde la óptica del *Blue Growth* son por ejemplo la acuicultura, el turismo costero, la biotecnología marina, la energía oceánica i la explotación minera de los fondos marinos. Con esta óptica fue aprobada en su día la Directiva 2014/89/UE (directiva marco para la ordenación del espacio marítimo). Qué duda cabe que deberemos atender al *Blue Growth* en próximas ediciones de este observatorio.

Pues bien, durante el año 2018 hemos visto a nivel interno cómo se llevaban a cabo, dos iniciativas de interés en Canarias. De un lado la Secretaría General de Pesca (6.02.2018) ha firmado con la Plataforma

Oceánica de Canarias (PLOCAN) un Protocolo de Colaboración para el Impulso del Crecimiento Azul en el Atlántico Central, con el objeto de identificar nuevas actividades de desarrollo económico, así como en promover la compatibilización de usos del espacio marítimo. Empresas y centros tecnológicos pueden aportar iniciativas. El acuerdo ha quedado abierto a la integración de otras entidades, públicas o privadas, que tengan interés en el impulso del crecimiento azul. Otro ejemplo ha sido la primera reunión técnica convocada para la presentación y el lanzamiento estratégico del Crecimiento Azul para la acuicultura canaria (9.04.2018), con el objeto de facilitar la puesta en marcha de proyectos innovadores y tecnológicos que puedan servir de empuje al sector acuícola de aquella Comunidad, y con participación de las que sean las partes interesadas. Se ha realizado a petición de la Asociación Empresarial de Acuicultura de España (APROMAR) y se ha llevado a cabo por la Administración General del Estado a través de la Secretaría General de Pesca. Desde esta última se ha insistido, por ejemplo, en que el atún es una importante fuente de alimentación con un gran potencial de consumo en China, Rusia e India, y ante tal planteamiento se considera que la industria atunera podría tener un amplio margen de expansión.

Para finalizar debemos apuntar que de forma directa o indirectamente relacionada con el *Blue Growth* se encuentra la actividad desarrollada durante 2018 en el sector o política de pesca. Son las actuaciones que potencian que la pesca sea más sostenible y que incentivan la innovación y de la investigación científica en tal sector.

#### **4.2.4. BIODIVERSIDAD, ESPACIOS Y ESPECIES PROTEGIDAS**

La actuación del Estado presenta este año múltiples puntos de especial interés en este subsector, tanto desde el punto de vista político como normativo. Por ello atenderemos, separadamente, a aspectos generales relativos a la biodiversidad, para a continuación exponer los instrumentos adoptados que tienen que ver con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán por último algunas referencias a aspectos económicos y presupuestarios así como a iniciativas normativas en perspectiva.

##### **a) Biodiversidad**

El hito más significativo, en el ámbito jurídico ha sido sin duda la aprobación de la Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La reforma tiene por objeto compatibilizar la imprescindible lucha contra las especies exóticas invasoras con su aprovechamiento para la caza y la

pesca en aquellas áreas que, al estar ocupadas desde antiguo, su presencia no suponga un problema ambiental. Este aspecto se ha demostrado que constituye una cuestión particularmente sensible para las Administraciones directamente responsables de la gestión de estas especies y de la regulación de la actividad cinegética y piscícola. Pero el cambio en el texto jurídico era en particular exigible a partir del recurso que había sido presentado por parte de varias organizaciones no gubernamentales y que había desembocado en la sentencia del Tribunal Supremo 637/2016, de 16 de marzo (que modificó la lista de especies catalogadas y anuló varias disposiciones del Real Decreto 630/2013). En la solución legislativa a la cuestión era necesario también tener en cuenta las prescripciones del Reglamento europeo 1143/2014, de 22 de octubre, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras. Con la modificación de la Ley 7/2018 que comentamos se afrontan tales extremos y también se pretende establecer y clarificar el marco para que las comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias de gestión. La modificación incorpora, por último, una definición de los recursos zoogenéticos y regula también la actividad de acuicultura.

El año 2018, como decíamos, ha sido un año muy productivo en este sector. Sin perjuicio de los aspectos que desde una estructura más clásica y tradicional del Observatorio se referenciaran separadamente, a continuación anotamos ahora algunas iniciativas que nos parecen de particular interés

Así, respecto a principios de años, observamos que se destinaron más de 11 millones de euros a proyectos de conservación de la biodiversidad y al empleo verde. El MAPAMA y el Ministerio de Justicia acordaron también mejorar la coordinación ante acciones delictivas contra el medio natural. Diversas iniciativas insistieron en especial en el valor de las montañas, para potenciar su sostenibilidad y patrimonio (como son por ejemplo la elaboración de la “Guía para la gobernanza de las montañas” y la preparación y celebración del Congreso Internacional de las Montañas). Se organizaron 65 actividades de formación y educación ambiental, y se realizaron también actuaciones para divulgar las posibilidades del turismo sostenible que ofrecen nuestros parques nacionales. También se estableció que tal ministerio y la Comunidad Autónoma Extremadura restaurarían los espacios de la Red Natura 2000.

Se han conseguido durante 2018 algunos reconocimientos a recordar. Así, el de que la Comisión Europea ha premiado a España con un “Best LIFE projects”, por su trabajo en la planificación de la gestión de la Red Natura 2000. También resultó ganador -en la categoría de proyectos de comunicación- el de Natura 2000 en España (*Natura 2000: Connecting*

*people with biodiversity*). Se trata de una iniciativa puesta en marcha por la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del MAPAMA y que ha tenido como objetivo principal mejorar el conocimiento y la sensibilización en España sobre la Red Natura 2000 y contribuir de esta forma a su conservación.

Detectamos por último algunas iniciativas que creemos que comienzan a asentarse y sobre las que todo indica que incidiremos también en el próximo Observatorio.

La primera de ellas, es la de que desde el Ministerio de Transición Ecológica se ha reconocido la necesidad de proteger los polinizadores, trabajándose durante este periodo en un borrador de plan de acción nacional para su conservación (en línea con lo establecido desde la Coalición internacional para la conservación de los polinizadores, en el contexto del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, y en el marco de la Iniciativa de la Unión Europea sobre Polinizadores).

Durante 2018 se ha insistido también en que España contará en breve con una Estrategia Estatal de Infraestructura verde, cuyo fin es asegurar la conectividad y restauración ecológicas. Se han publicado ya sus bases científico-técnicas.

También se ha subrayado durante este periodo que el capital natural es clave para el futuro del medio rural en España y, entre otros aspectos, para luchar contra la despoblación. Justamente el MITECO y la Red Española de Desarrollo Rural (REDR), han acordado a finales de año poner en marcha un grupo de trabajo para articular propuestas en torno a la conservación de la naturaleza como instrumento que ayude a revertir la despoblación rural, contribuya a la equidad social y genere emprendimiento y empleo de calidad en los entornos rurales.

#### b) Protección de espacios

El año analizado ha aflorado la adopción de normas y decisiones que inciden sobre espacios que son objeto de protección especial, tanto terrestres como marítimos.

-Por lo que respecta a los Parques Nacionales, y en primer lugar, debe recordarse que 2018 es el año en que se ha cumplido el centenario de los dos primeros parques Nacionales (Picos de Europa y Ordesa y Monte Perdido). A tal efecto se ha creado una Comisión Interadministrativa para este acontecimiento, que ha sido calificado como de excepcional interés público y en la que han participado, además de diversos órganos y entes estatales, también el Gobierno de Aragón y la Sociedad Aragonesa de



Gestión Agroambiental, SLU. El año 2018 también es relevante porque ha supuesto un gran avance en la propuesta de declaración del nuevo Parque Nacional de la Sierra de las Nieves (Málaga), de 22.983 hectáreas. La propuesta inicial conjunta se adoptó en febrero por el Consejo de Ministros conjuntamente con el órgano correspondiente de la comunidad autónoma. El 7 de diciembre de 2018 fue aprobada la propuesta final (BOE 8.01.2019). También, a mediados de año, se hizo saber que se estaba progresando, además, en otras iniciativas. Concretamente en la declaración del que se convertirá en el primer Parque Nacional marino de la Red española (Mar de las Calmas de la isla de El Hierro) con una superficie de unas 21.500 hectáreas. Se trata de una propuesta que ha sido asumida posteriormente por la nueva ministra para la Transición Ecológica (a quien se adscribe el Organismo Autónomo Parques Nacionales) quien ha mencionado que se convertía en una prioridad para su Ministerio. Igualmente, durante 2018, hemos constatado que se trabajaba en la ampliación del Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera, con la previsión de incorporar 80.779 nuevas hectáreas de espacios marinos colindantes. Si como todo indica, acaba siendo aprobado en 2019, se convertirá en el mayor parque nacional marino del Mediterráneo occidental. En su sesión de diciembre de 2018 el Consejo de la Red de Parques Nacionales ha informado favorablemente tal ampliación. Por último, anotemos que quedan pendiente también de aprobación, para 2019, los Planes Rectores de Uso y Gestión de dos parques nacionales, el parque nacional marítimo Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y el correspondiente al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

-El Gobierno, durante el mes de abril, ha aprobado el Real Decreto 190/2018, de 6 de abril, mediante el cual se declara Zona de Especial Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES6300001 Islas Chafarinas, dentro de la Red Natura 2000. También se amplía su Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) de igual nombre, de manera que todas las figuras de protección (LIC, ZEC y ZEPA) sobre este archipiélago formaran un único espacio de la Red Natura 2000. La nueva norma integra las correspondientes medidas de conservación y regulación de usos, así como del Plan de Gestión de este espacio (que comenzó a protegerse el año 1982 como Refugio Nacional de Caza). En su modo de protección actual la gestión de este espacio corresponde al Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN).

- Otros aspectos han sido de particular interés. Así, la Declaración del Área Marina Protegida del Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, que se ha llevado a cabo mediante el Real Decreto 699/2018, de 29 de junio (y su inclusión en la lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona) sobre cuya propuesta aludimos en el Observatorio del año

anterior. Durante el año 2018 España ha presentado además su intención de adherirse a la Asociación para la Financiación Sostenible de Áreas Marinas Protegidas en el Mediterráneo. Se constata pues, en los últimos tiempos, como la protección de áreas marinas, sea mediante uno u otro mecanismo de protección, está intensamente presente en las políticas públicas del Gobierno. Otro ejemplo de ello, a principios de año, ha sido que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente puso en marcha un proceso participativo para la gestión de 12 espacios marinos protegidos del Levante. Se realizaba en el marco de la elaboración de los planes de gestión de 12 espacios marinos protegidos en el marco del proyecto LIFE IP Intemares, el mayor proyecto de conservación marina en Europa, que coordinaba el MAPAMA.

- Por lo que respecta a las Reservas de la Biosfera, apuntar que la Red Mundial de Reservas de la Biosfera Islas y Zonas Costeras ha celebrado durante mayo de 2018 su Congreso en Menorca (Islas Baleares). Han sido abordados aspectos de especial interés toda vez que en España han sido declaradas 48 reservas de la biosfera (líder mundial en este aspecto) que ocupan el 10,97% de la superficie terrestre del estado. Otro extremo relacionado con el anterior es que el Organismo Autónomo de Parques Nacionales ha puesto en marcha un catálogo abierto de experiencias demostrativas de la Red Española de Reservas de la Biosfera con la vocación de recopilar los trabajos que se están desarrollando en las Reservas de la Biosfera Españolas. También debe darse cuenta de otra experiencia colaborativa en espacios naturales protegidos, y es la de que ha comenzado su andadura el proyecto Interreg-POCTEFA- Pirineos Monte Perdido Patrimonio Mundial, en el que participan Ordesa y Monte Perdido y el Parc Nacional des Pyrénées en Francia. Sin que puedan olvidarse tampoco las tareas llevadas a cabo con el objeto de difundir los valores de los parques y reservas de la Biosfera, como puede ser la que se ha llevado a cabo desde el OAPN y el Consorcio Red Española de Albergues Juveniles o la organización de talleres infantiles de educación ambiental en esta materia. Desde el Estado también se divulga las posibilidades del turismo sostenible que ofrecen nuestros parques nacionales y reservas de la biosfera.

- Deben mencionarse asimismo las diversas iniciativas llevadas a cabo durante 2018 para promover los itinerarios y la utilización de los más de 130 caminos naturales existentes. El Programa de Caminos Naturales viene desarrollándose desde 1993 y ofrece para su uso 130 caminos con un recorrido de casi 10.000 kilómetros y más de 230 millones de euros de inversión. Si bien tiene en su punto de mira objetivos turísticos, también promueve el disfrute de espacios naturales, incorporando nuevas funcionalidades a infraestructuras abandonadas. Las actuaciones sobre los

Caminos Naturales de ámbito supraautonómico o insular han sido incluidas dentro del Programa Nacional de Desarrollo rural 2014-2020, cofinanciado con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

c) Especies

Por lo que respecta ahora a la política, planificación y protección de concretas especies, son también especialmente abundantes los esfuerzos realizados durante el año 2018.

- Tras el correspondiente periodo de gestación a que aludíamos en 2017, debe darse cuenta en primer lugar de que el Gobierno aprobó durante el mes de febrero 2018 el Plan de Acción Español contra el Tráfico Ilegal y Furtivismo Internacional de Especies Silvestres (tanto de fauna como de flora), una de las mayores amenazas para la biodiversidad a nivel mundial, por el hecho de constituir un comercio ilegal muy lucrativo, por los conflictos que se generan entre fauna silvestre e intereses económicos de las personas y también, por ser incentivada la matanza de animales para consumo humano y por la explotación de bosques para madera. El Plan se aprueba en desarrollo de los compromisos adquiridos por España en el marco del Plan de Acción de la Unión Europea para combatir el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres, aprobado en 2016, y es el primero de estas características adoptado en el marco de la UE. Fue elaborado con la participación de cinco Ministerios y de la Fiscalía General del Estado. Consta de un conjunto de 26 medidas específicas, entre ellas la creación de una oficina nacional para la lucha contra las infracciones medioambientales, la realización de campañas de investigación de delitos medioambientales a nivel internacional y el refuerzo de las actuaciones de inspección y control del tránsito de especies silvestres. Contempla la sensibilización sobre esta amenaza y la cooperación internacional. Sumando este mismo objetivo, también anotemos que se ha realizado un taller internacional en abril de 2018 para lograr un acuerdo entre cazadores, científicos y ecologistas en la lucha contra el tráfico ilegal pero circunscrito a las especies africanas.

- Durante el periodo examinado ha sido elaborado el proyecto de Real Decreto sobre lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la región ultraperiférica de las islas Canarias y por el que se modifica el Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, regulador del Catálogo español de especies exóticas invasoras. De todos modos, la elaboración del Real Decreto no ha finalizado y su aprobación ha de esperar al año 2019. Lo mismo sucede con respecto a dos proyectos de Orden Ministerial cuyo periodo de información pública ha acabado en diciembre de 2018. Uno es el referido a la regulación del procedimiento Administrativo de

autorización para la importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española. El otro, de prosperar, comportará la modificación del 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).

El año 2018 también ha sensibilizado sobre la situación de algunas concretas especies como es la del coral rojo. Desde el ministerio y durante el mes de mayo se ha explicado al Senado que hasta la fecha habían sido concedidas 47 licencias en todo el territorio nacional, 12 de las cuales frente al litoral de Cataluña, fuera de la zona de veda absoluta que el Gobierno ya extendió en el mes de noviembre. Se considera que tales autorizaciones se ajustan a la normativa vigente (Real Decreto 629/2013, de 2 de agosto) y a las recomendaciones de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo. Se ha asegurado también que se cumpliría con el protocolo de inspección y control para mejorar el seguimiento de la actividad. Durante el siguiente mes de noviembre se ha procedido a regular de nuevo el régimen de vedas y captura relativo al coral rojo (Orden APA/1186/2018, de 14 de noviembre), estableciéndose límites adicionales a los previamente existentes. De todos modos, resaltemos que las principales organizaciones ecologistas y científicas de forma unánime consideran inaceptable la pesca de coral rojo allí regulada, y exigen una moratoria total para la captura de tal la especie.

Pero fuera de dichas actuaciones debe también tenerse en cuenta que durante el año 2018 se ha insistido en la necesidad de sumar conciencias y compromisos a favor del cuidado y respeto de los animales de compañía. No puede olvidarse en este punto que el Instrumento de ratificación del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, hecho en Estrasburgo el 13 de noviembre de 1987, ha sido publicado en BOE de 11 de octubre de 2017, y que finalmente ha entrado en vigor en febrero de 2018. Desde este instrumento los países firmantes se comprometen a fomentar la información y educación de todas las partes interesadas, y a favorecer la concienciación sobre la tenencia responsable de animales. En esta misma línea y respecto del año objeto de estudio, apuntemos que desde principios de 2018 se ha considerado que la protección del bienestar animal constituiría uno de los objetivos prioritario. Debe darse cuenta particularmente del Plan de actuaciones para la tenencia responsable de animales de compañía (PATRAC) así como de la Guía sobre tenencia responsable, presentados ambos desde el Gobierno durante el mes de abril de 2018. Allí se incluyen una serie de iniciativas para promover un cambio de actitud de la población sobre la responsabilidad y el compromiso de convivir con tales animales.

Otra iniciativa particular fue adoptada en la misma Conferencia Sectorial referida de 26 de julio de 2018. Nos referimos a la Resolución sobre el Listado de especies extinguidas en todo el medio natural español, posteriormente publicada en BOE de 13.08.2018. Estamos en presencia de una lista (la primera que ha sido realizada en España) de 32 especies de peces, plantas, mamíferos y aves y que es de carácter informativo. Pese a que tales especies se consideren extinguidas en España, recuérdese que pueden ser objeto de proyectos de reintroducción, si así es autorizado por parte de las administraciones competentes. Así se ha llevado a cabo sobre algunas especies extintas como son el *ibis eremita* y el grévol. Durante 2018 se ha tenido conocimiento de que el Ministerio para la Transición Ecológica estaba ultimando el procedimiento para la re introducción de la foca monje en aguas de Fuerteventura, donde se extinguió -hace décadas- debido a la persecución humana. Subrayemos, por último, que en la sesión de la Conferencia Sectorial referida, fueron aprobadas diversas estrategias y directrices técnicas:

- Estrategia de conservación y lucha contra las amenazas de plantas protegidas en ambientes costeros.
- Estrategia de conservación y lucha contra las amenazas de plantas protegidas en ambientes rupícolas.
- Estrategia para la conservación del águila imperial ibérica *Aquila adalberti* en España y Portugal.
- Estrategia de gestión, control y posible erradicación del plumero de la Pampa (*Cortaderia selloana*) y otras especies de *Cortaderia*.
- Estrategia de gestión, control y posible erradicación de ofidios invasores en islas.
- Directrices técnicas para compatibilizar el uso público con la conservación de plantas protegidas en ambientes costeros.

También debe mencionarse que al comienzo de 2018 se ha iniciado una línea de actuación ministerial para mejorar la gestión del comercio electrónico de animales. Y se ha puesto en conocimiento de la ciudadanía que se está trabajando además sobre núcleos zoológicos, tal como se avanzaba ya en el Observatorio del año anterior, para asegurar la existencia de un registro nacional armonizado e incrementar la formación del personal responsable. En este sentido, se ha podido observar que durante este año ya ha sido sustanciada una consulta previa a la elaboración del Real Decreto por el que se establece la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar

animal de los núcleos zoológicos. Su aprobación ha quedado pendiente para 2019.

d) Entre los aspectos de índole económica que afectan estas políticas, debe destacarse en primer lugar el relativo al presupuesto 2018 del organismo Autónomo Parques Nacionales y la Fundación Biodiversidad. Ambos aumentan ligeramente las asignaciones del año anterior. El primero de ellos dispone para este periodo de 36 millones de euros. Por su parte, la Fundación Biodiversidad cuenta con una aportación de 9,99 millones de euros (a los que se suman los 24,7 millones en recursos que se atraen a partir de los fondos europeos complementarios). Con ellos se ejecutaron más de 50 iniciativas y proyectos, como las actuaciones del Programa “Empleaverde” para fomentar de nuevo el empleo y emprendimiento en actividades vinculadas al medio ambiente; el programa “Pleamar” para impulsar proyectos orientados a la protección y recuperación de la biodiversidad marina y de refuerzo de la sostenibilidad del sector pesquero y acuícola; o la ejecución de proyectos europeos como son, a efectos ejemplificativos, los relevantes LIFE INTEMARES, Desmania, SHARA y ELCN).

También debe mencionarse que se mantienen las subvenciones relativas a las áreas de influencia de Parques Nacionales. Igual que durante el ejercicio 2017, se reciben 3 millones de euros para promocionar su desarrollo sostenible.

Y un apunte sobre contribuciones económicas. Anotemos que se ha realizado una que favorece a la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), que aglutina la red mundial de profesionales más antigua y extensa para la conservación de los recursos naturales, concretamente para su Centro de Cooperación para el Mediterráneo. La cuantía asciende a 123.480 euros para 2018. Además se localiza, durante este período, una ayuda voluntaria para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), concretamente para el apoyo a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de Islas y Zonas Costeras, por un importe de 50.000 euros.

De otro lado, en sesión del Consejo de Ministros de 3.08.2019, se aprobó la distribución territorial definitiva de los fondos acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, celebrada el pasado 26 de julio, destinados a apoyar iniciativas de conservación de determinadas especies que se encuentran en peligro crítico. Se trata de 2.090.010€ a destinar a proyectos de Comunidades Autónomas donde se distribuyen tales especies o donde se generan amenazas que pueden influir en su estado de conservación (y que han beneficiado, de forma particular, a la conservación

*ex situ* del urogallo cantábrico, la náyade auriculada o margaritona -el molusco de agua dulce más amenazado de España-, el visón europeo -uno de los mamíferos más amenazados del mundo-, la cerceta pardilla -ave acuática que ha sufrido un significativa caída en sus poblaciones- y por último, la planta denominada jara de Cartagena, que llegó incluso a darse por extinta).

Durante 2018 se han realizado asimismo contribuciones económicas de interés para la protección de determinadas especies. Entre ellas destaquemos, de un lado, que el Gobierno, en reunión de Consejo de Ministros de 23.11.2018, ha aprobado un Acuerdo por el que se autoriza la contribución voluntaria al Acuerdo sobre la Conservación de Cetáceos en el mar Negro, el mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua, por un importe de 18.000,00 euros con el objeto de adoptar medidas coordinadas para conseguir y mantener un estado de conservación favorable para los cetáceos. Las Partes prohibirán y adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar, cuando no se haya hecho ya, cualquier captura deliberada de cetáceos, y cooperarán para crear y mantener una red de zonas especialmente protegidas para su conservación. Debe recordarse asimismo que unos meses antes, y través de Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, fue declarada como Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprobó su régimen de protección preventiva y que en el marco del Convenio de Barcelona se propuso su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM). También en el Consejo de Ministros de 14.12.2018 se ha realizado una contribución de 108.604,86 euros al Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971), como hábitat de aves acuáticas, que integra las zonas húmedas más importantes del mundo desde el punto de vista de su interés ecológico y para la conservación de la biodiversidad. España es el tercer país con más humedales en la Lista Ramsar. Qué duda cabe que constituyen un gran patrimonio natural por la riqueza de tipos ecológicos de ambientes acuáticos que contienen, por la diversidad de especies que albergan y por

#### **4.2.5. RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR**

La política estatal sobre residuos presenta también cierta relevancia en el año 2018, con la aprobación de diversas normas en la materia y de algunas actuaciones de ejecución relacionadas fundamentalmente con programas de ayudas. Antes de comenzar con la exposición sumaria de estos contenidos, advirtamos que las iniciativas relacionadas con los residuos abarcan también, como en el ámbito europeo, las referidas al subtema que se conoce con la expresión “economía circular”, que ha

venido tomando fuerza en los últimos tiempos y que se ha asentado firmemente en la agenda pública del Estado.

Por lo que respecta a la labor normativa, debe mencionarse en primer lugar la aprobación del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores. El objetivo de este RD 293/2018 (cuya elaboración, por otra parte, ya estaba prevista en el plan normativo para el año 2018 del que dábamos cuenta en la anterior edición de este observatorio), es reducir el consumo de bolsas de plástico ligeras en España, transponiendo al ordenamiento español la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo que se refiere a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras. Como medidas concretas, el RD 293/2018 obliga a cobrar todas las bolsas a partir del 1 de julio de 2018, con la excepción de las bolsas muy ligeras que se suministran como envase primario para alimentos a granel (que resultan necesarias para evitar el desperdicio alimentario), y las bolsas gruesas que tengan un porcentaje de plástico reciclado igual o superior al 70 por ciento. Por otra parte, prohíbe a partir del 1 de enero de 2021 el uso de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras, aunque establece la excepción de las bolsas compostables, habida cuenta de que su gestión como residuo debe realizarse conjuntamente con la fracción orgánica, evitando así que se puedan mezclar con otros flujos de residuos como los de envases de plástico. Adicionalmente, y en relación con la economía circular, el RD 293/2018 impone que desde el 1 de enero de 2020 las bolsas de plástico gruesas deberán contener al menos un 50% de plástico reciclado. Por último, cabe destacar que el mencionado Real Decreto crea el Registro de Productores.

Continuando con la acción de naturaleza normativa, es preciso referirse también a la aprobación del Real Decreto 50/2018, de 2 de febrero, por el que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor. Se dirige fundamentalmente a promover la gestión correcta de los residuos generados por la caza, al objeto de evitar que sirvan de alimento a carnívoros oportunistas y jabalíes. Las concretas medidas que contempla se refieren no sólo a la gestión de los subproductos por empresas autorizadas, sino que, en función de la categorización de los mismos en base a su riesgo sanitario, se contemplan alternativas de gestión, menos costosas como el enterramiento, con unas prescripciones técnicas mínimas, o el uso de estos subproductos animales como alimentación de especies necrófagas o de rehalas).



Por otra parte, y con obvias relaciones con la economía circular, se ha aprobado el Real Decreto 1364/2018, de 2 de noviembre, que modifica el Real Decreto 219/2013, de 22 de marzo, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011 en esta materia). Con la introducción de determinadas restricciones en la utilización de ciertas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos se intenta conseguir, entre otras finalidades, que determinados aparatos puedan mantenerse en el ciclo productivo y de consumo más tiempo, fomentar su reutilización y, en último término, facilitar la transición a una economía circular. El mencionado RD 1364/2018, se pretende trasponer las exigencias que se derivan de la Directiva (UE) 2017/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, por la que se modifica la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, así como un paquete de Directivas de la Comisión, cuya enumeración exhaustiva sería enojosa en este punto, publicadas en 2017 y en 2018 con el fin de proceder a la adaptación de sus anexos al progreso científico y técnico. Desde un punto de vista formal, el mencionado RD 1364/2018 introduce algunas variaciones en el articulado del RD 2019/2013 e incorpora una nueva redacción del Anexo III de la norma mencionada que, por otra parte, ya había sido objeto de modificación en este mismo año a través de la Orden PCI/891/2018, de 24 de agosto.

Por otra parte, y además de los Reales Decretos mencionados, puede observarse también la aprobación en el año 2018 de otras normas de carácter reglamentario de inferior rango que delimitan el contenido y alcance de la noción de residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Así, las Órdenes Ministeriales APM/205/2018 y APM/206/2018, de 22 de febrero, precisan los criterios aplicables para determinar cuándo pierden la condición de residuos el aceite usado procesado procedente del tratamiento de aceites usados y el fuel recuperado procedente del tratamiento de residuos MARPOL tipo c para su uso como combustible. Por su parte, la Orden APM/397/2018, de 9 de abril, determina cuándo los recortes de espuma de poliuretano utilizados en la fabricación de espuma compuesta, se consideran subproductos con arreglo a la mencionada Ley 22/2011.

Por lo que respecta a los programas de ayudas, es dable destacar la existencia en el año 2018 de diversas iniciativas de este tipo dirigidas a municipios u otras entidades locales para promover actuaciones que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98/CE, de la Ley

22/2011, del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), así como en el cumplimiento de los objetivos relativos a las energías renovables. En términos generales, estas ayudas incluyen distintas líneas de actuación que comprenden el fomento del compostaje, la recogida separada de aceite de cocina usado para la producción de biocarburante y la utilización eficiente del biogás. Por lo que respecta a su contexto planificador, cabe decir que estas actuaciones se articulan bien a través del preexistente plan PIMA Residuos, o mediante una línea específica de financiación, según los casos. De esta manera, las ayudas para fomentar la recogida separada de biorresiduos, la construcción de instalaciones de compostaje y la recogida separada de aceite de cocina usado se financian mediante los Planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMA-residuos). Por su parte, las ayudas para el compostaje doméstico y comunitario y para la utilización eficiente del biogás se articulan a través de una línea específica de financiación destinada a la implementación del Plan Estatal Marco de Residuos.

Para cerrar este apartado, nos resta simplemente dar cuenta de la celebración de algún convenio voluntario como el celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) y la Asociación Española de Recuperadores de Economía Social y Solidaria (AERESS) para fomentar e impulsar la prevención y preparación para la reutilización de residuos a través de la economía social y solidaria (publicado por la Resolución de 14 de junio de 2018, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural).

## **5. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES**

Una vez expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado referida a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, se procede a continuación a resaltar algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado. Para ello nos ocuparemos de manera más detenida de los ámbitos donde se presenta una actuación más intensa: cambio climático, energía, transportes e infraestructuras. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, pesca y turismo.

### **5.1. CAMBIO CLIMÁTICO**

La presencia los aspectos relacionados con la lucha contra el cambio climático, especialmente intensa en el año 2018, resulta apreciable desde una doble perspectiva: la de aquellas actuaciones relacionadas directamente

con el régimen jurídico específico que se establece para luchar contra los efectos del cambio climático, y la de aquellas otras actuaciones que, emprendidas en el seno de otras políticas sectoriales, integran consideraciones relativas al cambio climático.

A este último respecto, y si bien ya era completamente habitual en los últimos años la referencia cuasi omnipresente a estas cuestiones en la formulación y aplicación de la práctica totalidad de las políticas sectoriales del Estado, conviene subrayar que en el año 2018, en un contexto general de transición hacia la descarbonización de la economía, la integración de los aspectos relacionados con el cambio climático en políticas sectoriales se presenta de una manera especialmente intensa, que incluso pueden llegar prácticamente a fundirse en la propia concepción y estructura de las medidas de carácter estratégico de más amplio alcance que se han formulado en este año. Baste traer a colación, en este sentido, el Marco Estratégico de Energía y Clima que será de casi constante cita y referencia en las páginas que siguen.

Lo que se acaba de señalar, junto a la propia reorientación de la organización administrativa en los términos que ya se han analizado, y la íntima fusión de los objetivos de la lucha contra el cambio climático (de carácter global) con los objetivos y medios que pergeñan las normas jurídicas e instrumentos de planificación sectoriales (de carácter tradicionalmente más apegado a la realidad concreta del sector al que se dirigen), obligan ahora más que nunca a advertir que la completa comprensión de esta materia únicamente puede alcanzarse prestando atención a todas las perspectivas mencionadas. Las diversas actuaciones multisectoriales del Estado en este ámbito son difícilmente separables.

En cualquier caso, realizada esta advertencia, pasamos a examinar los hitos más relevantes observados en este año 2018, siguiendo un esquema más o menos clásico: centrarnos en este apartado en la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático, y diferir su integración en las políticas sectoriales más tradicionalmente entendidas a los epígrafes inmediatamente posteriores.

De esta manera, e, insistimos, por lo que respecta a la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático, la actividad llevada a cabo en el año 2018 ofrece aspectos relevantes tanto en el plano normativo como por lo que respecta a actividades de planificación y ejecución. A ellas dedicamos los siguientes epígrafes, no sin antes recordar que, como hemos señalado anteriormente, la acción estatal en esta materia ha tenido también

incidencia en la organización administrativa, con la aprobación del Real Decreto 958/2018, de 27 de julio, por el que se regula la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, que sustituye a la previa comisión de iguales características circunscrita únicamente al Cambio climático.

### **5.1.1. LA VERTIENTE NORMATIVA: LA MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO Y EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE UNA FUTURA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

Centrándonos ahora en las labores normativas, y advirtiendo una vez más de la incidencia en la materia de cambio climático de diversas normas sectoriales que son analizadas en su lugar correspondiente, hay que referirse en este apartado a la modificación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y al proceso de elaboración de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Bástenos reseñar por lo que respecta al primero de los aspectos referidos que la disposición final tercera de la Ley 9/2018, de 5 de diciembre procede a modificar diversos artículos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con un doble objetivo: definir con mayor precisión las especialidades propias del régimen administrativo sancionador contenido en la versión consolidada de la mencionada ley, y adecuar los planes de seguimiento de los operadores aéreos.

Algo más de detenimiento precisa la exposición de las vicisitudes acaecidas en el proceso de elaboración de la Ley de Cambio climático y Transición Energética. Comencemos por recordar que en la edición anterior de este Observatorio de Políticas Ambientales dábamos cuenta de que durante el año que entonces tomábamos como referencia (2017), se había avanzado en la elaboración de una propuesta legislativa de esta índole. Resultaba entonces previsible que el texto resultante habría de tomar la forma de proyecto de Ley, y como tal, presentarse a las Cortes para su tramitación y eventual aprobación. Las circunstancias políticas por todos conocidas, con el triunfo en el mes de junio de 2018 de una moción de censura, implicaron la frustración de los trabajos que hasta el momento se habían llevado a cabo y que el anunciado proyecto de ley nunca viera la luz. No puede dejar de señalarse, sin embargo, que el texto que se había elaborado fue presentado bajo la forma de proposición de Ley por el grupo parlamentario popular el 22 de junio de 2018. Tal proposición fue

rechazada en la votación que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados el día 9 de octubre de 2018.

Es absolutamente obvio que el rechazo del texto mencionado no ha implicado en modo alguno que se haya abandonado la intención de elaborar una Ley sobre cambio climático y transición energética, que resulte coherente en sus planteamientos y objetivos con el régimen jurídico internacional y europeo. De esta manera, a finales del año 2018 se había elaborado ya un anteproyecto de Ley sobre cambio climático y transición energética (que se incardina como un elemento clave en el Marco Estratégico de Energía y Clima), cuyo objeto, tal y como reza el artículo 1 del documento puesto a disposición para posibilitar la participación del público, es asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, acelerar la plena descarbonización de la economía española, y, en definitiva, garantizar el uso racional y solidario de nuestros recursos, implantando un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo de calidad.

Importa destacar que el anteproyecto (artículo 3) establece, con el horizonte 2030, unos objetivos cuantificados que afectan a tres aspectos fundamentales: la reducción de emisiones de GEI, la cuota porcentual de energía procedente de fuentes renovables y la disminución del consumo de energía primaria. Advirtamos, en cualquier caso, que el anteproyecto de ley sobre cambio climático y transición energética enuncia estos objetivos de una manera más vaga que la cuantificación que realiza el PNIEC 2021-2030 sobre idénticos aspectos; lo que puede dar lugar a pensar en una lectura apresurada que existe cierta incongruencia. Nótese que el mencionado artículo 3 del anteproyecto fija los objetivos del futuro texto legal en reducir en 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 20% respecto de 1990; alcanzar en 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de un 35%; alcanzar en 2030 una sistema eléctrico con al menos un 70% de generación a partir de energías de origen renovable; y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en al menos un 35% con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

Junto a los objetivos mencionados, el texto del anteproyecto recoge una serie de disposiciones relativas a las energías procedentes de fuentes renovables, así como sobre las redes eléctricas (de transporte de electricidad y gas, su planificación, las redes de distribución y las redes extrapeninsulares). Aborda además las medidas relacionadas con los combustibles (como, entre otras, la prohibición de la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos; el fomento del biometano y

de otros combustibles sintéticos de origen renovable inyectados en la red de gas natural; y el fomento de biocarburantes en el transporte aéreo). También contiene disposiciones relativas a la movilidad y edificación, urbanismo y vivienda (donde destaca el mandato al Gobierno de elaborar una Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, así como programas de ayudas y mecanismos de financiación destinados a conseguir eficiencia energética en la rehabilitación de viviendas). También están presentes diversas disposiciones relacionadas con la adaptación al cambio climático (con el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) como instrumento de planificación básico) y la transición justa (para cuyo desarrollo se prevé la necesidad de elaborar una Estrategia de Transición Justa y crea además los Contratos de Transición Justa). Los dos últimos títulos del anteproyecto se ocupan, respectivamente, de la movilización de recursos para la lucha contra el cambio climático y la transición energética (fijando, entre otros aspectos, objetivos de fiscalidad ambiental), y de la Gobernanza.

Finalmente, como principales instrumentos de planificación asociados al desarrollo de la (eventualmente) futura Ley, se prevén los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima y la Estrategia de Bajas Emisiones a 2050, revisable cada 5 años, que incluirá, al menos, un objetivo intermedio de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero indicativo en 2040.

### **5.1.2. ACTUACIONES DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN**

Además de las consideraciones que se acaban de hacer relacionadas con la vertiente normativa, cabe reseñar también que la Administración del Estado también ha llevado a cabo algunas actuaciones planificadoras y de ejecución en esta materia. Así, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que el Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2018 adoptó un Acuerdo por el que se realiza la asignación individualizada de derechos de emisión procedentes de la reserva especial a nuevos operadores aéreos y operadores aéreos con alto crecimiento de actividad correspondiente a los años 2017 a 2020. Adicionalmente, y con el fin de adaptar la asignación que había sido hecha anteriormente al ámbito de aplicación establecido por el Reglamento UE N° 2017/2392, el Consejo de Ministros adoptó en esa misma sesión un Acuerdo de modificación de la asignación individualizada de derechos de emisión de gases de efecto invernadero correspondiente a los años 2017 a 2020 a operadores aéreos.

Continuando con las actuaciones planificadoras y de ejecución, debe asimismo mencionarse que, siguiendo la línea ya apuntada en ediciones

anteriores de este observatorio, entre los instrumentos utilizados por el Estado en la lucha contra el cambio climático aparece con cierta frecuencia el otorgamiento a ayudas directas. En líneas generales, estos planes o programas de ayudas directas se dirigen a financiar actuaciones que respondan al doble objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de facilitar la adaptación al cambio climático.

Así, y por lo que respecta a la vertiente de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, encontramos los planes PIMA, conformados por una multiplicidad de modalidades (PIMA-Tierra, PIMA-residuos, PIMA-Transportes o PIMA-Aire), cada una de las cuales se ordena específicamente a fomentar el desarrollo de diversas acciones en alguno de los sectores de actividad con incidencia en este ámbito; singularmente en los sectores «difusos» (en los que España debe reducir sus emisiones en el año 2020 en un 10% con respecto a 2005, y que se ampliará para el año 2030 en al menos un 26% con respecto a 2005). Dentro de este contexto que nos proporcionan los planes PIMA, y enmarcado también dentro de las actuaciones dirigida a reducir las emisiones de GEI en los sectores difusos, cabe destacar ahora una iniciativa emprendida en el año 2018 relacionada fundamentalmente con la reconversión de las instalaciones de refrigeración de supermercados e hipermercados: el plan PIMA FRIO. El mencionado plan se aprobó a través del Real Decreto 1114/2018, de 7 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la implantación de instalaciones de refrigeración basadas en tecnologías alternativas a los gases fluorados de alto potencial de calentamiento atmosférico en establecimientos dedicados a la distribución comercial. Debe subrayarse, por otra parte, que la contribución a los objetivos de reducción de las emisiones en los sectores difusos no es el único elemento que se halla presente en la convocatoria del plan PIMA FRIO; antes al contrario, su planteamiento también tiene en cuenta que a partir del 1 de enero de 2022 (de acuerdo con el Reglamento nº 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril), entrará en vigor la prohibición de los gases fluorados de alto potencial de calentamiento. En este contexto, y con miras fundamentalmente en la reconversión de las instalaciones de refrigeración de supermercados e hipermercados, el plan PIMA FRIO prevé otorgar ayudas directas por un total de 1,5 millones de euros para sustituir las instalaciones de refrigeración por otras basadas en el uso de gases de bajo o nulo potencial de calentamiento en el caso de establecimientos ya existentes de distribución comercial de alimentos, o implantarlas en el caso de establecimientos nuevos.

Centrados también en la reducción de emisiones en el ámbito de los sectores difusos (transporte, residencial, comercial e institucional, residuos,

agricultura, fluorados e industrias no sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión), mencionemos también que el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible convocó el 10 de abril de 2018 una séptima edición de los Proyectos Clima, que pretenden promover tecnologías más limpias y eficientes para reducir el saldo final de emisiones procedentes de los sectores referidos.

Para finalizar el análisis de los programas de ayudas en el ámbito de la reducción de emisiones GEI, simplemente nos queda dar cuenta de que en este año 2018 no ha tenido continuidad el plan PIMA EMPRESA, que fue aprobado inicialmente en el año 2015 para facilitar la ejecución de las medidas planteadas en los respectivos planes de reducción elaborados por las empresas inscritas en el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

Por lo que respecta a la vertiente de adaptación al cambio climático, apuntemos que se han realizado a lo largo de este año determinadas actuaciones en el marco del plan PIMA-Adapta en su periodo de aplicación 2017-2020. Como se recordará de ediciones anteriores del Observatorio, el plan PIMA-Adapta se dirige a financiar actuaciones de adaptación al cambio climático en diversas áreas que se consideran especialmente vulnerables: las zonas costeras (PIMA-Adapta Costas), el dominio público hidráulico (PIMA-Adapta Agua), Parques Nacionales (PIMA-Adapta en Parques Nacionales) y ecosistemas (PIMA-Adapta Ecosistemas). Cabe mencionar en este sentido que las principales actuaciones financiadas durante el año 2018 se han centrado en el dominio público hidráulico (dentro del subprograma PIMA-Adapta Agua).

Finalmente, y además de las iniciativas de carácter planificadorio mencionadas, hay que dar cuenta también de una cierta profusión de contribuciones financieras a instituciones internacionales en materia de cambio climático. Su enumeración completa excede de los propósitos de este capítulo. Baste mencionar, entre ellas, que el Consejo de Ministros de 26 de noviembre de 2018 aprobó realizar una contribución voluntaria de 200.000 euros al Fondo de Actividades Suplementarias del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; otra de igual cuantía a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para actividades de la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (red de cooperación regional que integra las oficinas nacionales de cambio climático de 22 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones); y otra de 50.000 euros al Partenariado Internacional de Acción de Carbono –ICAP- (foro internacional compuesto por gobiernos y autoridades públicas que han implementado, o prevén implementar, sistemas obligatorios de comercio de derechos de emisión



para regular las emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito territorial que les compete).

## **5.2. ENERGÍA**

Como ya ha sido anticipado, los aspectos relacionados con la política energética, y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental, constituyen uno de los elementos más característicos de la actuación ambiental del Estado durante el año 2018. Son múltiples las iniciativas relacionadas con el binomio energía y medio ambiente y, precisando aún más, con la interrelación entre energía y clima. El contexto general es el de la ruta hacia una economía hipocarbónica (o descarbonización), que está determinado en buena parte por el enfoque que a este respecto vienen adoptando las políticas de la Unión Europea, y que, lógicamente, condicionan las actuaciones que en este ámbito deben emprender los Estados Miembros.

Partiendo de esta base, y para ordenar la exposición, comenzaremos por describir muy sumariamente el contexto general del tránsito hacia una economía hipocarbónica en el ámbito de la Unión Europea. Realizado lo anterior, y descendiendo ya al plano interno, pasamos a analizar la integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. Como se verá, esta exposición abarca tanto la modificación del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020, como, fundamentalmente, la descripción de las líneas esenciales de la más amplia formulación estratégica realizada por la Administración del Estado y de la que penden (o están relacionados) una buena parte de otros instrumentos normativos, de planificación, de programación e incluso ejecución que integran consideraciones sostenibilistas en el sector energético. Nos referimos al Marco Estratégico de Energía y Clima, que comprende tres piezas clave: el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). Una vez analizado el mencionado Marco Estratégico, procederemos a dar cuenta de otras iniciativas concretas que afectan a los ámbitos como las energías renovables, eficiencia energética, autoconsumo y cuestiones relacionadas con la minería del carbón.

### **5.2.1. EL CONTEXTO EUROPEO: EL MARCO ESTRATÉGICO DE ENERGÍA Y CLIMA PARA EL PERIODO 2020-2030 DE LA UNIÓN EUROPEA**

Como es bien sabido, las formulaciones de la necesidad de avanzar hacia la descarbonización en el ámbito europeo arrancan de la Hoja de ruta

hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, formulada en la Comunicación de la Comisión de marzo de 2011 COM (2011) 112 final. Más recientemente, reflejando la incidencia del Acuerdo de París de 2015, se formuló el denominado marco estratégico de energía y clima para el periodo 2020-2030 (COM/2014/015 final). En el desarrollo de este marco, la Unión Europea presentó en el año 2016 el conocido como “paquete de invierno” que ha sido implementado fundamentalmente a través de la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética; 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 el 3 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.

Entre otros contenidos, importa destacar que el citado complejo jurídico-normativo establece unos objetivos para la UE con el horizonte 2030 que, esencialmente, se cifran en: a) una reducción de al menos 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero (en relación con los niveles de 1990); un 32% de cuota de energías renovables; y un 32.5% de mejora de la eficiencia energética.

Por otra parte, debe mencionarse además que la Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2018 “Un planeta limpio para todos” - COM (2018) 773 final-, presenta la “visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra”. El mencionado documento perfila una visión de la Comisión para un futuro climáticamente neutro, que alcanza a la práctica totalidad de las políticas de la UE y está en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura global muy por debajo de 2°C y de proseguir los esfuerzos para mantenerlo en 1,5°C.

Pues bien, esbozada sumariamente la actuación de la Unión Europea, y con el fin de avanzar en nuestra exposición, importa destacar que los Estados Miembros deben elaborar un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), así como una Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050). Es en este contexto en el que deben encuadrarse las actuaciones estatales que a continuación referimos.

## **5.2.2. LA INTEGRACIÓN DEL ELEMENTO AMBIENTAL EN INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS Y PLANIFICATORIOS ENERGÉTICOS DE CARÁCTER GENERAL**

- A. El Marco Estratégico de Energía y Clima en España y sus elementos configuradores. Especial referencia al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa.

Desde un enfoque global, la acción del Estado que pretende dar respuesta a los objetivos y obligaciones antes esbozados se plasma en el denominado Marco Estratégico de Energía y Clima en España. Se trata de un instrumento que en su formulación se pretende además conectado con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en tanto que, en palabras del gobierno, “reflejan el inicio de una agenda global sostenible que conlleva la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta”. En su concepción, y utilizando también los términos empleados por el ejecutivo, el Marco pretende ofrecer un contexto de referencia estratégico estable para la descarbonización de su economía; una hoja de ruta eficiente para la próxima década (2021-2030) que resulte además coherente con la neutralidad de emisiones a la que se aspira en 2050; y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa.

Desde una perspectiva más descriptiva, bajo el paraguas del Marco Estratégico de Energía y Clima en España se cobijan tres elementos fundamentales cuyos borradores y textos preparatorios han comenzado a elaborarse –y en algún caso ultimarse- durante el año 2018 y que se encuentran sometidos al trámite de audiencia e información públicas. Se trata del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ).

Habida cuenta de que los rasgos generales del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética ya han sido analizados en el apartado dedicado al cambio climático, nos ocupamos a continuación del PNIEC 2021-2030 y de la ETJ.

- a) El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030

Ubicado en el contexto de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima que se derivan de las exigencias de la Unión Europea, El PNIEC 2021-2030 se presenta como un documento programático de amplísimo alcance que no afecta únicamente al sector energético (por

mucho que sea su principal objeto), sino que incide también en también en políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería, entre otras. Esto no resulta en absoluto extraño, pues, habida cuenta de que incorpora las consideraciones estratégicas y programáticas del cambio climático, es del todo lógico que incluya de una manera relativamente detallada objetivos y actuaciones en múltiples sectores que se encuadrarían en la noción de sectores difusos.

Pasando a describir ya a grandes rasgos el contenido del borrador del PNIEC, hay que señalar en primer lugar que se estructura en cinco dimensiones: a) descarbonización; b) eficiencia energética; c) seguridad energética; d) mercado interior de la energía; y e) investigación, innovación y competitividad. Para cada una de estas dimensiones fija objetivos generales y objetivos específicos nacionales, para la consecución de los cuales prevé implementar un buen número de medidas.

Por lo que se refiere a sus objetivos, el PNIEC, define para el horizonte 2030 los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética. En este sentido, El PNIEC se marca un 21% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; la existencia de una cuota de un 42% de renovables sobre el consumo total de energía final, un 39,6% de mejora de la eficiencia energética; así como alcanzar un 74% de cuota renovable en la generación eléctrica. Con el horizonte 2050 el objetivo es alcanzar la neutralidad climática con la reducción de al menos un 90% de nuestras emisiones de GEI y en coherencia con la Estrategia Europea. Además de alcanzar un sistema eléctrico 100% renovable en 2050.

Más concretamente, y por lo que se refiere a las emisiones GEI, el PNIEC 2021-2030 desagrega las contribuciones al objetivo global de reducción de un 21% de la siguiente manera: los sectores difusos (residencial, transporte, agricultura, residuos, gases fluorados e industria no sujeta al comercio de emisiones) deben contribuir con una reducción en 2030 del 38% respecto a los niveles del año 2005; mientras que los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión deben hacerlo con una reducción del 60% con respecto a 2005 (año base de los objetivos Europeos). Sus previsiones incluyen que los sectores de la economía que reducirán más emisiones en cifras absolutas en el período del Plan son los de generación eléctrica (44 MtCO<sub>2</sub>-eq), movilidad y transporte (28 MtCO<sub>2</sub>-eq). Por su parte, prevé que los sectores de industria (combustión), residencial, comercial e institucional, aportarán reducciones adicionales de 7 MtCO<sub>2</sub>-eq cada uno de ellos. Esos sectores considerados de forma

conjunta representan el 86% de la reducción de emisiones que se prevén en el período 2021-2030.

Por lo que respecta específicamente a la manera de conseguir los objetivos en materia de energía (eficiencia y energías renovables), las líneas de actuación se concretan en tres tipos: a) La reducción de la demanda total de energía a través de un aumento de la eficiencia energética de España; b) la sustitución significativa de combustibles fósiles por otros autóctonos (energías renovables fundamentalmente); c) la electrificación de la economía. Más concretamente, prevé alcanzar unos resultados de las magnitudes que siguen: 1) Reducción del consumo de energía primaria en un 39,6% en 2030 respecto al escenario tendencial de la UE. 2) Reducción de la intensidad energética primaria (la cantidad de energía primaria consumida en el país, dividida por el PIB) un 37% entre 2015-2030. 3) Mejora de la dependencia energética del exterior en 15 puntos porcentuales, pasando del 74% en 2017 al 59% en 2030. 4) Disminución de la importación de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) entre el presente y el año 2030 en un 29% en unidades físicas. 5) Previsiones para el año 2030 de una potencia total instalada en el sector eléctrico de 157 GW -de los que 50 GW serán energía eólica; 37 GW solar fotovoltaica; 27 GW ciclos combinados de gas; 16 GW hidráulica; 8 GW bombeo; 7 GW solar termoeléctrica; y 3 GW nuclear, así como cantidades menores de otras tecnologías-.

Para conseguir esos objetivos el PNIECC 2021-2030 establece un gran número de medidas que afectan a todas las dimensiones del PNIEC 2021-2030, e inciden en una multiplicidad de sectores de actividad. Su mera enunciación rebasaría con mucho el objeto de estas páginas. Además de algunos aspectos específicos que anotaremos en los apartados dedicados al transporte, agricultura y silvicultura, baste reseñar ahora que, por lo que se refiere a las energías renovables, el PNIEC 2021-2030 anticipa el establecimiento de un calendario plurianual de subastas para la asignación de un régimen retributivo específico, así como la participación local en proyectos de generación renovable. Importa también destacar la previsión relativa a un programa específico de tecnologías en desarrollo (aplicable a energías del mar o energía eólica marina en aguas profundas), que cubra además proyectos de demostración o *flagship* (conjugando eventualmente el mecanismo de subasta con la financiación pública). Finalmente, e, insistimos, sin ánimo alguno de exhaustividad, recoge también medidas de adaptación de las redes eléctricas de transporte y distribución, el desarrollo de sistemas de almacenamiento, y el desarrollo de un marco para el desarrollo de energías renovables térmicas.

#### b) La Estrategia de Transición Justa (ETJ)

Más centrada en cuestiones sociales y laborales, y con el objetivo de promover la consideración de los impactos en estos aspectos asociados a la descarbonización de las economías, el Gobierno elaboró durante el año 2018 un borrador de Estrategia de Transición Justa (aunque el documento que se ha sometido a consulta e información pública sea de febrero de 2019).

La Estrategia toma como referencia los resultados de las actuaciones llevadas a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) - fundamentalmente las desarrolladas en su 102ª Conferencia de 2013 y en las Directrices sobre Transición Justa hacia Economías y Sociedades ambientalmente sostenibles de 2015-; así como los instrumentos que sobre este particular se derivan de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –singularmente la COP21 de 2015 y la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa afluada en la COP celebrada en Katowice en diciembre de 2018-. En definitiva, se trata de incorporar políticas de transición justa en las medidas de acción climática dirigidas a transformar los modos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad.

Todo ello, según confiesa el propio documento del borrador de la ETJ, en el contexto de la descarbonización del sistema energético en el horizonte temporal 2050, que supone llevar a cabo en treinta años una transformación cualitativa de la manera en que los diferentes actores ahorran, generan y consumen la energía.

La ETJ incorpora una serie de medidas para la transición justa (que clasifica en a) medidas de impulso a la transición ecológica de los sectores económicos; b) medidas de acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales; c) medidas de reducción de la desigualdad y apoyo a los consumidores; d) medidas de reactivación; e) medidas de políticas activas de empleo verde y protección social; y f) medidas de formación profesional verde y Medidas de I+D+I.

Por lo que respecta a las que denomina “herramientas para la reactivación”, el capítulo 5 de la ETJ recoge los denominados Convenios de Transición Justa. Se trata de figuras concebidas para aquellas comarcas donde la transición energética y ecológica pueda suponer dificultades para la actividad económica y las empresas, producto de experiencias previas relacionadas con la reconversión de sectores productivos, y que pretenden canalizar la participación de los diferentes actores implicados: empresas, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales no gubernamentales así como las distintas

Administraciones. Responde, pues, a un intento de facilitar la combinación entre participación social y profesionalización del proceso.

El documento de la ETJ (bajo el epígrafe de gobernanza) establece también algunas previsiones relacionadas con la organización administrativa. Así, prevé que su evaluación y seguimiento sean llevados a cabo por la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética, a la que ya nos hemos referido en un apartado anterior. Anticipa también la creación un órgano nuevo: la Comisión Interautonómica de Transición Justa (compuesta por representantes de las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias y el Ministerio para la Transición Ecológica) con la función de analizar el avance en la estrategia, detectar barreras, identificar posibles medidas y coordinar, en el ámbito de sus competencias, las posibles actuaciones a llevar a cabo, así como compartir información y buenas prácticas. Por último, contempla la conversión del actual Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC) en el Instituto para la Transición Justa (con funciones relacionadas la implementación de los Convenios de Transición Justa).

Por último, la ETJ incluye también un Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021. Se trata de un instrumento para gestionar los desafíos a corto plazo derivados del cierre de minas de carbón, el cese de la actividad de las centrales térmicas de carbón que no han realizado inversiones requeridas por la Unión Europea, o las centrales nucleares sin planes de reconversión (Garoña y Zorita). En definitiva, se pretende a través del garantizar compensaciones adecuadas a los trabajadores que pierdan su empleo en empresas mineras, mantener a corto plazo el empleo en las comarcas mineras a través del Plan de Restauración de Minas y del Plan de Energías Renovables y Eficiencia Energética, y ofrecer a las comarcas sujetas al cierre de minas, centrales de carbón o centrales nucleares la implementación de Convenios de Transición.

Importa destacar finalmente que algunas de las medidas que propone en plan ya se encuentran en ejecución. En este sentido, las consideraciones que hacemos posteriormente en relación con la actuación del Estado sobre minería del carbón deben verse necesariamente conectadas con este Plan de Acción Urgente que incorpora la ETJ.

## B. La reforma del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020

Examinados los aspectos fundamentales del Marco Estratégico de Energía y Clima, y para cerrar el presente apartado dedicado a la planificación energética, debemos reseñar ahora las previsiones contenidas en la modificación puntual del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020 (PDRTEE 2015-2020). Dicha modificación puntual fue aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018 (y publicada a través de la Resolución de 30 de julio de 2018, de la Secretaría de Estado de Energía).

Recordemos que el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020 (aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, y publicado mediante Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre), se ordena al objetivo de garantizar la seguridad del suministro eléctrico, e introduce a su vez criterios medioambientales y de eficiencia económica. Más concretamente, y a los efectos exclusivos de encuadrar la modificación llevada a cabo en el año 2018, el PDRTEE recoge aquellas infraestructuras necesarias para garantizar la seguridad de suministro en el horizonte de planificación 2015-2020, respondiendo entre otras cuestiones, a las necesidades de mejorar la integración de generación, en particular de las energías renovables.

Muy sintéticamente, y aparte de algunos aspectos que se reseñan en un apartado posterior que dedicamos a la planificación de infraestructuras de transporte, la modificación del PDRTEE 2015-2020 incrementa el esfuerzo en infraestructuras para evacuación de nuevas instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes de energías renovables, con la finalidad de contribuir a los objetivos nacionales y europeos de consumo de energía procedente de fuentes renovables y de descarbonización de la economía.

### **5.2.3. OTRAS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DEL AUTOCONSUMO, DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA**

Una vez realizada la exposición de los principales instrumentos estratégicos y programáticos en el ámbito de la energía, abordamos a continuación el análisis de otras actuaciones en esta materia.

- Así, observamos que un aspecto que ha sido objeto de atención con cierta intensidad este año 2018 es el del autoconsumo eléctrico, y precisamente en el sentido de intentar promover su despliegue. En este sentido, y además de las previsiones de índole programático que se



contienen en el PNIEC 2120-2030 (que incluyen, entre otros aspectos, el desarrollo de comunidades energéticas locales), debe mencionarse ahora el Real Decreto Ley 15/2018 de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Partiendo de la premisa de que la apuesta por una transición energética es indispensable y urgente, más en un contexto de elevación de precios en el mercado eléctrico, el mencionado Real Decreto Ley 15/2018 introduce una serie de reformas que, junto a la eliminación de cargos que se imponían al autoconsumidor por la energía generada y consumida en su propia instalación (el denominado "impuesto al sol"), persiguen incentivar la modalidad de autoconsumo. Las medidas implican esencialmente la modificación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. En síntesis, a) se realiza una nueva definición de autoconsumo, recogiendo que se entenderá como tal el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de generación próximas a las de consumo y asociadas a las mismas; b) se realiza una nueva definición de las modalidades de autoconsumo, reduciéndolas a solo dos: «autoconsumo sin excedentes», que en ningún momento puede realizar vertidos de energía a la red y «autoconsumo con excedentes», en el que sí se pueden realizar vertidos a las redes de distribución y transporte; c) se exige a las instalaciones de autoconsumo sin excedentes, para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo, de la necesidad de la obtención de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de generación; d) se habilita a que reglamentariamente se puedan desarrollar mecanismos de compensación entre el déficit y el superávit de los consumidores acogidos al autoconsumo con excedentes para instalaciones de hasta 100 kW; y e) se opta por disponer de un registro de autoconsumo, de carácter muy simplificado.

Añadamos además que el Consejo de Ministros de 17 de diciembre de 2018 acordó autorizar la tramitación urgente del Real Decreto que desarrollaría reglamentariamente las modificaciones legales que se habían llevado a cabo a través del mencionado RD Ley 15/2018. Se aprobó así el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, que por razones de índole temporal no tratamos en estas páginas.

- Desde otro punto de vista, cabe mencionar también otra serie de medidas que se dirigen a facilitar el cumplimiento con los objetivos de penetración de energías renovables fijados por la Unión Europea para 2020 (que el 20% del consumo energético provenga de fuentes renovables), y materializar los objetivos del Acuerdo de París en los horizontes 2030 y

2050. En este preciso sentido, el mencionado Real Decreto-Ley 15/2018, con el fin de posibilitar la entrada en funcionamiento en 2020 de los cerca de 9.000 MW de potencia adjudicada en las subastas de renovables y anteriores procedimientos, concede una prórroga excepcional para los permisos de acceso y conexión otorgados con anterioridad a la aprobación Ley 24/2013, en cuya ausencia caducarían el próximo 31 de diciembre de 2018. Adicionalmente, también eleva las garantías exigidas e impone obligaciones de reporte del grado de avance de los proyectos en este ámbito con el fin de evitar la especulación y asegurar la finalización de los proyectos con derechos de acceso a la red otorgados.

- Desde la perspectiva de las iniciativas concretas de programas de ayudas directas, cabe traer a colación, por lo que respecta a la implantación de energía eólica, la convocatoria efectuada por la Resolución de 27 de diciembre de 2018 del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía para la promoción de proyectos de generación eléctrica con energía eólica en Canarias. La convocatoria, dotada con 80 millones de euros se realiza en el marco del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020 (POCS) del programa FEDER, que establece como prioridad de inversión el fomento de la producción y distribución de energía derivada de fuentes renovables y, en particular, su desarrollo en los denominados Sistemas Eléctricos en Territorios No Peninsulares (SETNP).

Con objetivos específicos parcialmente distintos, el Real Decreto 1516/2018, de 28 de diciembre, aumentó hasta los 480 millones de euros el presupuesto destinado al Programa Operativo FEDER Plurirregional de España (POPE) 2014-2020 a la promoción de una economía baja en carbono. El programa POPE regula la concesión de ayudas para impulsar proyectos de eficiencia energética, la movilidad sostenible o uso de energías renovable en entidades locales con poblaciones inferiores a 20.000 habitantes.

En el ámbito de la eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, la Resolución de 17 de septiembre de 2018 de la Dirección General del IDAE, modifica el plazo de vigencia de la segunda convocatoria del programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial (Fondo Nacional de Economía Sostenible). Se dirige a financiar actuaciones que consigan una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, para proyectos de mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales y actuaciones de implantación de sistemas de gestión energética.

#### **5.2.4. MINERÍA DEL CARBÓN**

Finalmente, como ha sido anticipado, presentan una especial relevancia las actuaciones llevadas a cabo durante el año 2018 relacionadas con la minería del carbón. Como ya habíamos notado en ediciones anteriores del Observatorio, existe desde hace años la convicción de la necesidad de variar el modelo energético hacia un nuevo sistema de fuentes con un menor peso porcentual de la energía obtenida a partir del carbono. Son múltiples las iniciativas que, tanto desde el punto de vista del derecho interno como del derecho de la Unión Europea se han venido llevando a cabo en este preciso sentido. Entre ellas, y con el fin de entender adecuadamente las actuaciones del año 2018, conviene recordar el 10 de diciembre de 2010 se adoptó la Decisión 2010/787/UE del Consejo relativa facilitar el cierre de las minas no competitivas instrumentalizado a través de ayudas estatales. El límite temporal de estas ayudas se fijó en el 31 de diciembre de 2018. En este contexto se firmó en octubre de 2013 el Marco de Actuación para el periodo 2013-2018, acompañado de un Plan de Cierre del Reino de España para la minería de carbón no competitiva.

En el año 2018, y en conexión con el Plan Urgente que se incluye en la Estrategia de Transición Justa, se han producido algunas novedades relevantes. Así, hay que mencionar que el 24 de octubre de 2018 se firmó un Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027 (entre el Gobierno, los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de los Trabajadores (UGT) y Unión Sindical Obrera (USO), y la Federación nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbounión). El Acuerdo se formalizó posteriormente a través del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras, y pretende dar respuesta a las consecuencias sociales que se producirán en cumplimiento de la decisión tomada en 2010 por el Consejo Europeo, que obliga al cierre antes del 31 de diciembre de las minas de carbón en territorio comunitario que no hayan devuelto las ayudas estatales percibidas en el periodo 2011-2018. Por otra parte, el Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018 aprobó un programa de ayudas -gestionadas por el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, O.A. (IRMC)- , para financiar proyectos empresariales generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras por importe máximo de 12.900.000 euros.

### 5.3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Tal y como ha venido siendo la tónica de los últimos años, una de las líneas más intensas de actuación en la incorporación de las consideraciones ambientales y de sostenibilidad en las políticas sectoriales se centra en el área de la movilidad y el transporte. No resulta en absoluto extraño, habida cuenta de que este tipo de actuaciones se ordena a una la consecución de objetivos de ahorro y eficiencia energéticos, así como a la reducción de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire. De acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio para la Transición Ecológica, el transporte, tanto de mercancías como de pasajeros, es el sector que más energía consume en España, con un 40 % de la energía final y es responsable de aproximadamente el 25 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, y de otros contaminantes locales.

La importancia de llevar a cabo una política ambiental adecuada y eficaz en este ámbito aparece palmariamente plasmada en los documentos justificativos del ya analizado Marco Estratégico de Energía y Clima, especialmente en dos de sus instrumentos estructurales clave: el PNIEC 2021-2030 y el anteproyecto de Ley de Cambio climático y Transición energética. Precisamente este Marco Estratégico de Energía y Clima está llamado a ser el referente global en el que se incardinan las políticas de transporte y movilidad en los próximos años. En cualquier caso, y antes de dar cuenta de las concretas iniciativas emprendidas en el año 2018, es preciso poner de relieve, para completar el contexto de instrumentos estratégicos en el que se desenvuelven las actuaciones en esta materia, que existen aún dos formulaciones programáticas de alcance bastante amplio que se encuentran ligadas a buena parte de las acciones que inmediatamente examinaremos: la Estrategia de Impulso del Vehículo con Energías Alternativas (VEA) 2014-2020, y el Marco de Acción Nacional español de energías alternativas en el transporte.

Descendiendo ya a un análisis más detallado de estas acciones, cabe señalar que en el año 2018, aparte de algún aspecto relacionado con la oferta de infraestructuras, las actuaciones relacionadas con las políticas de movilidad y transporte han incidido en los aspectos relacionadas con los vehículos. Téngase en cuenta, no obstante, que algunas de las iniciativas dirigidas a los vehículos llevan también aparejadas obvias incidencias en el fomento de un cambio modal de transporte, en tanto que no sólo persiguen fomentar la utilización de un determinado tipo de vehículos (eficientes) sino también disuadir de la utilización de otros tipos de vehículos, mediante el establecimiento (o la previsión y la habilitación para el establecimiento) de regímenes de uso más severos y gravosos –que pueden afectar a aspectos como limitaciones de circulación o estacionamiento, entre otros-.

### **5.3.1. LA PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS**

Muy brevemente, y además de alguna actuación de menor calado como la elaboración y presentación al Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018 de un informe sobre el Plan de Innovación para el Transporte y las Infraestructuras 2017-2020, cabe mencionar en este punto el impacto que la anteriormente mencionada modificación del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020 (PDRTEE 2015-2020) ha tenido en el sector de las infraestructuras para el transporte. De esta manera, la modificación puntual del PDRTEE 2015-2020 que se ha llevado a cabo a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, incluye una serie de actuaciones para el suministro a los nuevos desarrollos de la red de transporte de ferrocarril enmarcados en el Plan de Infraestructuras Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI). Se trata fundamentalmente de desarrollos de trenes de alta velocidad, algunos de los cuales forman parte además de los Proyectos Prioritarios de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T).

### **5.3.2. VEHÍCULOS: BIOCARBURANTES, EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES A LA ATMÓSFERA**

Como ha sido anticipado, la actuación pública que integra aspectos de sostenibilidad en las políticas de movilidad y transporte se desarrolla de una manera especialmente intensa en el ámbito de los vehículos. Más concretamente, debemos referirnos al establecimiento de determinadas condiciones relacionadas con la clasificación de vehículos según su potencial contaminante, a los carburantes utilizados, y al fomento de vehículos eficientes -incluyendo tanto las actuaciones centradas en los propios vehículos como en la facilitación de infraestructuras de recarga para el impulso del vehículo eléctrico-.

De esta manera, y por lo que respecta a la clasificación de los vehículos en función de su potencial contaminante, debemos comenzar por dar cuenta de la reforma de los anexos II, XI y XVIII del Reglamento General de Vehículos (Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre) que se ha llevado a cabo a través de la Orden PCI/810/2018, de 27 de julio. En los fundamentos de la introducción de esta clasificación de vehículos se encuentran los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016 (Plan AIRE), que propuso, entre otras medidas, establecer una tipología de los vehículos en función de su potencial contaminador como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas para la ejecución eficaz de sus competencias. En definitiva, late la idea de que para evitar el muy relevante peso que tiene

el tráfico rodado en la contaminación en las grandes ciudades, deben elaborarse directrices de gestión del tráfico que, por un lado, permitan la eliminación total o parcial de la circulación sobre determinadas zonas y, por otro, favorezcan el empleo de medios de transportes alternativos de cero o bajas emisiones. De esta manera, cada vehículo tiene asignada una categoría dentro de una escala ambiental que comprende cinco categorías: 0 emisiones, ECO, C, B y A. Para las cuatro primeras categorías se diseña también un distintivo ambiental, quedando la categoría A sin distintivo.

Junto a la clasificación de los vehículos que acabamos de señalar, la mencionada Orden PCI/810/2018 también incide aspectos relacionados con el vehículo compartido, entendiendo por tales a aquellos destinados al alquiler sin conductor dedicado a su uso concatenado e intensivo por un número indeterminado de usuarios dentro de una zona de servicio delimitada, y disponible en cualquier momento para ser utilizado mediante el empleo de aplicaciones móviles. Establece un distintivo que identifica a este tipo de vehículos, y el objetivo, en último término, se centra en fomentar este modelo de movilidad compartida a través de medidas de discriminación positiva en su régimen de uso y circulación (por ejemplo, en los carriles VAO).

Conectado con lo anterior, resulta claro que uno de los aspectos que más claramente pueden incidir en la consecución de objetivos de sostenibilidad en el sector del transporte (y especialmente el control de las emisiones) está relacionado con el control de los carburantes utilizados y en el fomento del uso de los biocarburantes. En este punto, y aparte de las previsiones de medidas concretas que incluye el PNIEC 2021-2030 sobre el fomento de biocarburantes avanzados, son relevantes las disposiciones del Real Decreto 235/2018, de 27 de abril. El mencionado Real Decreto transpone la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y también incorpora parcialmente la Directiva (UE) 2015/1513, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Congruentemente con lo que se acaba de indicar, el RD 235/2018 : a) establece un método de cálculo para determinar la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía utilizados en el transporte y regular la remisión de información al respecto; b) fija un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados para el año 2020; c) adapta los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos a lo

establecido en la Directiva (UE) 2015/1513; y d) Completa el desarrollo del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos pasando a un sistema definitivo.

Por lo que respecta al impulso al vehículo eléctrico, y conectado también con la Estrategia de Impulso del vehículo con energías alternativas (VEA) en España (2014-2020), presentan especial interés algunos contenidos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. La norma recién mencionada incluye previsiones de muy variada índole, algunas de las cuales han sido examinadas en el apartado dedicado a la energía. Por lo que aquí nos interesa, el Real Decreto-Ley 15/2018 pretende ofrecer alguna solución a uno de los problemas principales que pueden lastrar la implantación del vehículo eléctrico en España: el insuficiente desarrollo de las infraestructuras de recarga, que detrae a muchos usuarios de adquirir un vehículo eléctrico enchufable ante la baja disponibilidad de puntos de recarga públicos. Para intentar paliar esta situación, el RD Ley 15/2018 liberaliza la actividad de recarga eléctrica, eliminando la figura del gestor de cargas prevista en la Ley del Sector Eléctrico. Entiende el Gobierno, (como expresa en su Exposición de Motivos) que tal figura se ha revelado como excesivamente rígida y desincentivadora de la actividad.

Para finalizar debemos hacer algunas consideraciones relacionadas con un instrumento que, como es bien sabido, viene siendo utilizado con cierta profusión en el desarrollo de las políticas de sostenibilidad en el ámbito de la movilidad y el transporte: la concesión directa de ayudas. La relevancia de estos esquemas se aprecia esencialmente en dos aspectos: el fomento de la adquisición de vehículos de energías alternativas y la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Pues bien, en el año 2018 se han implementado algunas iniciativas de este tipo encuadradas específicamente en el denominado programa MOVALT; aunque, forzoso es reconocerlo, lo más destacable es, precisamente, que se ha tratado de las últimas convocatorias de estos programas. Así, por lo que respecta al fomento de la adquisición de vehículos, y a pesar de que durante el año 2018 se han implementado algunas actuaciones de la convocatoria del ejercicio de 2017, debemos subrayar que el 30 de noviembre de 2018 se procedió al cierre del programa MOVALT vehículos. El informe final de la aplicación de este programa (de febrero de 2019) refleja que de la dotación total presupuestaria (20.000.000 €), se habían aplicado un total de 16.059.000 €, de los que 67.850 € se destinaron a la adquisición de motocicletas eléctricas (11% de los 600.000 € reservados para esta tipología de vehículos), y los restantes 15.991.150 €, se destinaron a la adquisición de vehículos de otras categorías (82% del presupuesto aprobado para estas categorías). Parecida suerte ha corrido el programa

MOVALT infraestructuras, dirigido a la concesión de ayudas para la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. Así, y a pesar de que el IDAE, mediante Resolución de 10 de enero de 2018 convocó una nueva edición, el programa parece haberse cerrado definitivamente el 31 de diciembre de 2018. Debe apuntarse, en cualquier caso, y aunque no sea por razones temporales objeto de análisis de este capítulo, que se ha aprobado un nuevo Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), mediante Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, dotado con 45 millones de euros y dirigido a incentivar la compra de vehículos alternativos, instalar infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, el desarrollo de incentivos para implantar sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y la implantación de medidas recogidas en Planes de Transporte a los centros de Trabajo.

Para finalizar, señalemos que tampoco han tenido continuidad algunas iniciativas de ayudas relacionadas con el Fondo Nacional de Eficiencia Energética: el Programa de ayudas para actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los modos de transporte –aunque la segunda edición, para el 2017, sigue aún en fase de implementación-; y el Programa de Ayudas para actuaciones de eficiencia energética en el sector ferroviario.

#### **5.4. AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA**

- La integración de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales durante el año 2018 presenta también algunos aspectos de interés por lo que se refiere a la agricultura y la silvicultura. Desde un punto de vista estratégico, y antes de dar noticia de algunas iniciativas más específicas, debe resaltarse que el tantas veces mencionado PNIEC 2021-2030 se ocupa con cierta extensión los mencionados ámbitos, sobre todo desde la perspectiva de su incidencia en las políticas sobre cambio climático. De este modo, contempla medidas de reducción de emisiones GEI en los sectores agrícola y ganadero (como el fomento de las rotaciones de cultivos herbáceos de secano, el ajuste de los aportes de nitrógeno, o la gestión de purines); así como medidas relacionadas con el uso del suelo y la silvicultura (sumideros forestales, fomento de la plantación de determinadas especies arbóreas o gestión forestal sostenible).

- Descendiendo a actuaciones más concretas llevadas a cabo en el año 2018, y por lo que respecta a la agricultura, se observa una especial relevancia de diversos programas de ayudas en este sector. En este sentido, cabe mencionar en primer lugar el Real Decreto 5/2018, de 12 de enero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español. Entre otros aspectos, se prevé conceder apoyo



financiero a las inversiones tangibles o intangibles en instalaciones de transformación e infraestructura vinícola, así como estructuras e instrumentos de comercialización, incluso con el fin de mejorar el ahorro de energía, la eficiencia energética global y los procesos sostenibles.

Por lo que respecta a la maquinaria agrícola, y a través del Real Decreto 294/2018, de 18 de mayo, se ha aprobado la convocatoria de un programa para la concesión directa de las subvenciones estatales conocido como plan RENOVE. Su objetivo es incentivar la sustitución de los equipos más contaminantes por otros que permitan inyectar o localizar los purines y reduzcan las emisiones de amoníaco.

De parecida manera, y por lo que respecta a la innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas, el 23 de marzo de 2018 se aprobó el Real Decreto 169/2018, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la ejecución de proyectos de innovación de interés general por grupos operativos de la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas. Adicionalmente, el 10 de junio de 2018 se aprobó el Real Decreto 253/2016, de 10 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la creación de grupos operativos supraautonómicos en relación con la Asociación Europea para la Innovación en materia de productividad y sostenibilidad agrícolas.

- Por otra parte, debe destacarse también que la integración de aspectos ambientales en el sector pesquero es otro de los ámbitos donde se ha observado una profusión de actuaciones a lo largo del año 2018. No resulta posible, lógicamente, ocuparse en detalle de todas ellas y más teniendo en cuenta de que se trata de un ámbito en el que el tipo de competencia que tiene atribuida la Unión Europea hace particularmente intenso el papel que desempeña esta organización. Baste aquí dejar constancia de su intensidad y de mencionar, por lo que de incidencia tienen sobre el aspecto de planificación, que se han continuado aplicando los principios y previsiones de los instrumentos de gestión plurianuales que se prevén en desarrollo del Reglamento (CE) 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo. De esta manera, el Plan de Gestión Integral para la conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo afectados por las pesquerías realizadas con redes de cerco, redes de arrastre y artes fijos y menores, con una vigencia prevista para el periodo 2013-2017, fue prorrogado por Orden APM/1322/2017, de 29 de diciembre, hasta la aprobación de un nuevo plan de gestión o, en todo caso, hasta el 31 de diciembre de 2018.

Asimismo cabe dar cuenta de algunas actividades de ejecución relacionadas con los programas de ayudas, como las previstas en el Reglamento (UE) núm. 508/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a la ayuda al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. En este sentido, la Orden APM/220/2018, de 27 de febrero, introdujo algunas modificaciones relevantes en la Orden ARP/353/2016 relativas a las bases reguladoras de las ayudas que establece el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

## **5.5. TURISMO**

Han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo durante 2018, en consonancia con el hecho de que el turismo es un sector estratégico de la economía española, que genera el 12% del PIB y cerca del 13% del empleo y que se encuentra en constante transformación. Entre ellas, apuntemos las de carácter divulgativo y educativo (como la promoción de las posibilidades del turismo sostenible de los espacios naturales protegidos en la Feria Internacional de Turismo de Berlín). Un hito relevante ha sido la celebración en España del II Congreso Mundial de la OMT de Destinos Turísticos Inteligentes organizado por la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Gobierno de España y el Gobierno del Principado de Asturias. Los dos pilares del importante evento han sido la digitalización y la sostenibilidad, centrándose, en este último punto, en las nuevas soluciones tecnológicas adecuadas para medir los objetivos del turismo sostenible, la vinculación de la economía circular y el turismo. Se celebró, previo al congreso, el primer *Hackathon para Smart Destinations* (#Hack4SD), cuyo objetivo es generar soluciones inteligentes para el desarrollo del turismo sostenible. Desde el ministerio se declara que el estado español ha contribuido a fijar el concepto de Destino Turístico Inteligente, alineado con los ODS 2030. Se persigue que el destino sea innovador, que se asiente sobre una infraestructura tecnológica actual, que garantice el desarrollo sostenible del territorio turístico, y que sea accesible para todos, facilitando la interacción y la integración del visitante con el entorno, e incrementando la calidad de su experiencia y la mejora la calidad de vida de los residentes de cada uno de ellos.

Aunque no han llegado todavía a ser aprobados, se tiene conocimiento de que durante 2018 se ha trabajado especialmente en algunas iniciativas de interés que han de ver la luz el año 2019. Más allá de las que ya hemos podido ir destacando en particulares sectores, como es el de la Biodiversidad (respecto del turismo en espacios naturales protegidos, montañas o caminos naturales), en este punto se quiere dejar constancia de los avances que han comenzado a realizarse encaminados a la elaboración de las que se menciona que serán las Directrices generales de la Estrategia

de Turismo 2030, del todo relevantes para mantener el liderazgo en esta materia y avanzar en la sostenibilidad en tal sector. La sostenibilidad se entiende en este contexto en una triple vertiente: económica, buscando un turismo de calidad; medioambiental, incentivando la mejora del entorno; y territorial, basándose en un reequilibrio para que la riqueza que genera el turismo se distribuya entre todos los territorios y todos los agentes. También se ha activado la Conferencia Sectorial de Turismo, una mesa de diálogo en la que se declara que en el pasado mes de julio los territorios podían exponer sus problemas, retos y oportunidades con el objetivo de trabajar en una estrategia común. Entre las prioridades en materia turística sobre las que ha insistido el nuevo gobierno estatal, se ha subrayado la importancia que ha de suponer la realización de un trabajo conjunto entre todas las administraciones, asociaciones, grupos políticos, sindicatos y otros agentes del sector, con el objeto de alcanzar, de este modo, una correcta diversificación del producto, desestacionalización, innovación, introducción de nuevas tecnologías y por último, también la adecuación de la oferta a las nuevas demandas de los turistas.