

La actuación ambiental del Estado: cambio de guion a mitad de obra

ISABEL PONT CASTEJÓN

JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. ESCENARIO GENERAL 2020: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES. 2. DE NUEVO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 3. PLANES, PROGRAMAS, ESTRATEGIAS: HÁBITOS Y MONJES. 4. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL: UNA VISIÓN PANORÁMICA. 4.1. Instrumentos transversales: evaluación ambiental, responsabilidad ambiental, participación y contratación ecológica. 4.2. Un apunte sobre las políticas y planificación en los ámbitos de aguas, costas y medio marino, biodiversidad, espacios naturales y residuos. 4.2.1. Aguas. 4.2.2. Costas y medio marino. 4.2.3. Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 4.2.4. Residuos. 5. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. 5.1. Cambio climático. 5.1.1. La vertiente normativa: la modificación de la ley 1/2005 que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su desarrollo reglamentario, y la tramitación de la Ley de cambio climático y transición energética. 5.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución. 5.2. Energía. 5.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general. a) El Marco Estratégico de Energía y Clima. Especial referencia al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa. b) La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. c) Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el

periodo 2021-2026. 5.2.2. Actuaciones en el ámbito de las energías renovables: permisos de acceso y modificación del sistema de subastas. 5.2.3. Eficiencia energética en la edificación. 5.3. Movilidad y transporte. 5.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte. 5.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera. 5.3.3. Movilidad urbana sostenible. 5.3.4. Planificación en el sector portuario. 5.4. Industria: estatuto del consumidor electrointensivo y eficiencia energética. 5.5. Agricultura. 5.6. Ganadería. 5.7. Política forestal. Bosques y silvicultura. 5.8. Pesca. 5.9. Turismo. 5.10. Ciencia e innovación.

RESUMEN: Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2020, marcado por la situación de pandemia COVID-19, con especial énfasis en sus vertientes estratégicas, de planificación y programación. Expone las principales novedades en los diferentes subsectores ambientales (aguas, aire, costas, biodiversidad, espacios naturales protegidos). Trata de manera detallada la integración de los elementos ambientales en el resto de las políticas sectoriales (especialmente en cambio climático, energía, transporte, industria, agricultura y turismo).

ABSTRACT: This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2020, which has been largely determined by COVID-19. It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution takes especially into consideration those aspects that relate to the integration of environmental concerns in sectoral policies (mainly climate change, energy, transport, industry, agriculture, fishery and tourism sectors).

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente. Principio de integración. Cambio climático. Energía. Energía renovable. Eficiencia energética. Residuos. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Transición energética. Agricultura. Transportes, Infraestructuras. Administración del Estado. Planificación. Consumidor electrointensivo. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Marco Estratégico de Energía y Clima. Estrategia a largo plazo para una Economía Climáticamente Neutra en 2050. Organización administrativa. Estrategia Transición Justa. Turismo sostenible. COVID-19.

KEYWORDS: Environment. Principle of integration. Climate change. Energy. Renewable energy. Agriculture. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan. COVID-19.

1. ESCENARIO GENERAL 2020: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES

La presente sección del Observatorio de Políticas Ambientales se dedica a exponer los aspectos básicos de la denominada “Actuación Ambiental del Estado” en el año 2020. Pretende, por tanto, ofrecer una visión general, con particular énfasis en los aspectos estratégicos, de planificación y de programación, que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en el año 2020, tanto por lo que respecta a la política ambiental sectorial estrictamente considerada, como a la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, y antes de proceder a esta exposición, conviene hacer un apunte descriptivo del escenario en el que se ha movido la actuación ambiental del Estado en este año.

El contexto en que se ha desarrollado la actividad del Estado en el año 2020, viene determinado, en primer lugar, por el hecho de que en el mes de enero de 2020, tras los vaivenes electorales habidos en el año 2019 (con dos convocatorias electorales -28 de abril y 10 de noviembre de 2019-, y sendos intentos de investidura), finalmente pudo conformarse un nuevo gobierno. A este respecto, cabe aún realizar un par de consideraciones.

En primer lugar, hay que subrayar que, por primera vez desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, se trata de un gobierno de coalición y, además, con un gabinete notoriamente más nutrido de lo habitual. Ello ha implicado algunos cambios relevantes desde el punto de vista de la organización administrativa. Sin entrar en este momento en explicaciones de detalle, baste indicar que la reorganización llevada a cabo en enero de 2020 ha significado, por una parte, la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, que ve ampliados los ámbitos de competencia que ya tenía atribuidos el precedente Ministerio para la Transición Ecológica; y, por otro lado, la asignación de diversas funciones relacionadas con el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 o los derechos de los animales, al nuevo Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Por otra parte, conviene recordar que el nuevo gobierno comenzó su andadura adoptando el 21 de enero una Declaración de Emergencia Climática: un instrumento, ciertamente, de carácter meramente político, de simple declaración de intenciones, pero cuya cita resulta imprescindible para comprender buena parte de la actuación del Estado durante este año, por cuanto en ella se comprometía el ejecutivo a adoptar un importante número de medidas, encuadradas en 30 líneas de acción prioritarias, para combatir el cambio climático con políticas transversales. Tales políticas transversales

aparecen en la Declaración amplísimamente consideradas, de manera que, con carácter simplemente ejemplificativo, afectan a ámbitos como el modelo industrial, los convenios de transición justa, la organización administrativa, participación pública, transición energética, sector financiero, conservación de la naturaleza, superficie marina protegida movilidad, vivienda, residuos, economía circular, plásticos, o turismo sostenible. Tales prioridades, parecían destinadas a pautar la actuación del Estado a lo largo de todo este año.

Sea como fuere, antes de que acabara el primer trimestre del año, irrumpió la circunstancia que, a la postre, más ha determinado la actuación de los poderes públicos. No es preciso hacer grandes esfuerzos para adivinar que nos referimos a la situación de pandemia ocasionada por la COVID-19, declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, tal circunstancia motivó, como es de sobra conocido, la declaración de un primer estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; la subsiguiente entrada en el periodo de inquietante denominación de “nueva normalidad”; y la declaración de un nuevo del estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020-, de 25 de octubre, cuya vigencia, también prorrogada, se extiende hasta el 9 de mayo de 2021. Las consecuencias de esta situación han sido evidentes, y no se han limitado, como veremos inmediatamente, a la recurrente invocación de la situación de pandemia para llevar a cabo la concreta ordenación (normativa o programática) que en cada caso se acomete.

Así, y por lo que respecta a la labor normativa, indiquemos para empezar que ya resulta particularmente llamativa la circunstancia de que el Plan Anual Normativo para 2020 no fuera aprobado por el Consejo de Ministros hasta el 8 de septiembre de 2020. No puede dejar de reconocerse, en cualquier caso, que ha habido cierta intensidad en la aprobación de normas reglamentarias, fundamentalmente en los ámbitos de residuos, agricultura, ganadería y energía. Especialmente interesante resulta en este punto la articulación del régimen jurídico referido a los permisos de conexión y subastas en energías renovables a los que nos referimos en el apartado correspondiente.

Por lo que respecta a las normas con rango de ley, el mero repaso del BOE evidencia que la actividad en este año 2020 se caracteriza por una profusión exacerbada en la utilización de la figura del Real Decreto Ley. La actividad de elaboración de leyes formales es residual, de manera que la gran parte de las iniciativas legislativas que han tenido entrada en las Cortes Generales provienen de la tramitación por el procedimiento de urgencia de normas ya aprobadas por un Real Decreto Ley. Son escasas las leyes aprobadas que no provengan de tal figura (señalemos a modo de ejemplo la

Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica 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, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes), y son escasos también los proyectos de ley tramitados que no provengan de un Decreto Ley (Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética). Sí que ha habido algunas labores adicionales que aún no han desembocado en la redacción de un proyecto, como el anteproyecto de ley de movilidad sostenible y financiación del transporte, que fue sometido a consulta pública en un plazo que finalizó el 15 de noviembre de 2020, y algunos de cuyos contenidos, no incluidos aún en el borrador sometido a consultas previas, pero insinuados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado para su remisión a la Comisión Europea, prometen ser cualquier cosa menos pacíficos.

En fin, y para cerrar este apartado relativo al impacto de la pandemia en la actividad normativa, queda por referirnos a un aspecto adicional: la aprobación de diversas órdenes ministeriales de naturaleza jurídica peculiar, por cuanto derivaban directamente de la habilitación que realizara el artículo 4.3 del RD 463/2020 al Ministro de Sanidad, como autoridad delegada, para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias en el contexto del estado de alarma. A título de ejemplo, cabe mencionar la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, y sus modificaciones subsiguientes, en los términos que recogemos detalladamente en el apartado de residuos. Como alguien observó aguda y divertidamente, sólo ha faltado este año que un enjambre de abejas entre en fundo ajeno.

Continuando con la exposición de las notas caracterizadoras de la acción del Estado en el año 2020, y de manera similar a lo que comentábamos en la edición anterior de este Observatorio, una gran parte de las acciones en el año 2020 se han desarrollado en los ámbitos de la planificación y de la ejecución. Como se verá, y aunque queden pendientes tareas que son insoslayables como la aprobación del tercer ciclo de la planificación hidrológica, se ha avanzado en la elaboración, aprobación –y en algunos casos, ejecución- de las grandes formulaciones estratégicas relacionadas con el Marco Estratégico de Energía y Clima; se han realizado relevantes trabajos en el marco de la Estrategia de Movilidad Sostenible, se ha procedido a la elaboración y aprobación de estrategias en el marco de residuos y edificación, e incluso, desde un punto de vista más detallado, a la elaboración de hojas de ruta relacionadas con desarrollo de formulaciones estratégicas más amplias. Señalemos en este sentido, a título de simple ejemplo, las actividades relacionadas con la elaboración de diversos instrumentos de despliegue del PNIEC 2021-2030 por lo que respecta a la promoción de gases alternativos (hoja de ruta del hidrógeno, o del biogás). Debe destacarse,

pues, el esfuerzo realizado por la administración del Estado en un año particularmente difícil. Ahora bien, como apuntamos en un epígrafe posterior, nos parece que en el desarrollo de esta tarea planificadora aparecen algunas brumas, incertidumbres, o, directamente disfunciones, que quizás sería conveniente reconsiderar en un futuro. En todo caso, apuntemos que los efectos de la pandemia COVID-19 también se han dejado notar en la actividad planificadora, de programación y de ejecución llevada a cabo en el año 2020. Muchas de estas iniciativas se relacionan y se justifican fundamentalmente con el intento de paliar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y, consecuentemente, presentan un cierto carácter de urgencia. Baste recordar a modo de ejemplo la paradigmática planificación turística o la correspondiente a la industria de la automoción,

Finalmente, y para cerrar este apartado introductorio, debe hacerse una referencia a otra de las iniciativas globales en la que se inspira, o parece inspirarse, la acción ambiental del Estado en el año 2020. Nos referimos a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) formulados en la Agenda 2030 (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015). En este sentido, y además de las muy relevantes circunstancias desde el punto de vista de la organización administrativa a las que nos hemos referido anteriormente y que son desarrolladas a lo largo del texto de este capítulo, puede comprobarse cómo la práctica totalidad de las iniciativas que detallamos reflejan (o pretenden reflejar) que se adoptan porque persiguen la consecución de estos objetivos. A este respecto cabe recordar que, siguiendo el “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030”, adoptado por el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018, se ha elaborado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 el segundo informe de progreso 2020 sobre la implementación de la Agenda 2030 en España, titulado “Reconstruir lo común”. De este informe, no podemos dejar de notar, respecto del anterior, una variación de la estructura e incluso de redacción (son ejemplos de ello el hecho de que se pretende hacer frente al peligro mundial de la pérdida de la “calidad democrática”-; la utilización frecuente de recursos retóricos –“escudos sociales”-, expresiones encomiásticas –“logros históricos”-, y también referencias a que el COVID ha demostrado “las costuras del sistema”-, todas ellas en principio bastante extrañas a lo que normalmente contienen documentos de carácter institucional). Del documento cabe destacar el particular énfasis que pone en los aspectos económicos y sociales y también las menciones constantes a las circunstancias del COVID-19. Por lo que respecta a dimensión medioambiental, describe genéricamente una serie de medidas (que, insistimos, aparecen a lo largo de este capítulo), sobre una serie de áreas sobre las que se han centrado las acciones en este ámbito, que incluyen, entre otras, la transición energética justa, la lucha contra la emergencia climática,

la promoción de la economía circular, la movilidad sostenible y la edificación. Apuntemos finalmente la particular atención que presta al compromiso y contribución de las comunidades autónomas y entidades locales a la consecución de los ODS.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2020. Para ello, comenzaremos por examinar 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 la exposición de algunos comentarios que suscita el desarrollo de la labor planificadora de la Administración del Estado. Pasaremos posteriormente al análisis de la actuación del Estado en la política ambiental, distinguiendo entre aquellas actuaciones que afectan a instrumentos transversales y las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales. Finalmente, abordaremos los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales. Hay que apuntar finalmente que, habida cuenta de que diversos capítulos de este Observatorio se dedican al análisis pormenorizado de diversos sectores concretos que también tratamos aquí, procuraremos no reiterar innecesariamente explicaciones sobre un mismo tema.

2. DE NUEVO SOBRE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Toda referencia al año 2020, en términos organizativos, debe detenerse un momento en la formación del nuevo Gobierno y concretamente, en el examen del nuevo Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (respecto al cual seguiremos utilizando la abreviatura MITECO, por ser la de uso más extendido). Para comprender más cabalmente el significado de la nueva organización ministerial, quizás no está de más dedicar unas palabras a exponer la situación de partida, definida en los términos del RD 864/2018. Así, y como señalábamos en el Observatorio del año 2019 al analizar el mencionado Real Decreto, el establecimiento del Ministerio para Transición Ecológica supuso que, por vez primera, se crearan dos Secretarías de Estado (Energía y Medio Ambiente), que operaban bajo el mismo paraguas. Además, junto a ellas, aparecía como órgano superior y directivo la Subsecretaría para la Transición Ecológica. El entonces nuevo Ministerio extendía su actuación a un vasto ámbito que abarcaba la “propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, la protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, y energía para la transición a un modelo productivo y social más ecológico”.

Pues bien, la conformación de un nuevo gobierno en enero de 2020 ha significado que el nuevo departamento, el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, haya visto ampliadas las ya extensas competencias del precedente Ministerio para la Transición Ecológica. Descendiendo a un examen más detallado, observamos cómo a los ámbitos materiales de competencia que ya tenía atribuidos el Ministerio para la Transición Ecológica, el RD 500/2020 añade, por un lado, el desarrollo de la política forestal (bosques), y de otro, “la elaboración y el desarrollo de la política del Gobierno frente al reto demográfico y el despoblamiento territorial”. Con relación al primero de los aspectos, tradicionalmente observábamos que el tema forestal se ubicaba en manos del Ministerio que ejercía funciones sobre agricultura, pesca y alimentación (y así aparecía, por ejemplo, en el organigrama que se desprendía del RD 595/2018). Así permanece todavía en buena parte de los organigramas de los departamentos autonómicos, subrayándose de este modo, su vertiente productiva y también su vínculo a la financiación de desarrollo rural. En el nuevo ministerio parece que tal planteamiento tomará otros derroteros. Su gestión se engloba ahora bajo la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, a la que se adscriben dos subdirecciones generales: la correspondiente a la Biodiversidad Terrestre y Marina, y la relativa a la Política Forestal y Lucha contra la Desertificación. Es bien cierto que la política forestal y la de biodiversidad van muy unidas, pero subsisten todavía funciones en otros ministerios que no pueden desconocerse y que reclamarán necesariamente de una intensa colaboración.

Otro reto que se asigna ahora para el nuevo Departamento ministerial es el relativo a la “cuestión demográfica”. Ya en el OPAM anterior comentábamos, bajo el apartado 4 (“Algunos temas emergentes”) que habíamos detectado, con especial intensidad en el día a día ministerial, el vínculo inequívoco que se produce entre cuestiones demográficas (y entre ellas, la despoblación), la alimentación y la sostenibilidad. Resaltábamos entonces que todo ello parecía mostrar una indudable coherencia de fondo, toda vez que el desafío de la despoblación en la práctica también se encuentra vinculado al cumplimiento de los ODS.

En definitiva, todo cuanto se ha expuesto hasta ahora indica que la perspectiva general que adoptó la reorganización administrativa llevada a cabo en el año 2018 no sólo se ha asentado, sino incluso intensificado. Puede parecer, en principio, que tal enfoque resulta adecuado para garantizar una cierta coherencia en el desarrollo de políticas distintas, pero que presentan indudables puntos de conexión. En cualquier caso, y con las debidas cautelas, debe hacerse aquí una cierta llamada a la prudencia. La siempre inacabada organización administrativa estatal para la materia que nos ocupa parece que reclamaría especial reflexión y ponderación ante cualquier nuevo ensayo de

modelo organizativo que se proponga. La simple adición temporal de nuevos sectores de actuación pública en un ministerio, más allá de la polvareda que inequívocamente levanta los primeros meses, no garantiza necesariamente la obtención de mejores resultados sobre la integración de consideraciones ambientales y de sostenibilidad en las decisiones que vayan adoptándose en todos los sectores de la actividad socioeconómica. Todo indica, de un lado, que, en situaciones como la presente, debería ser especialmente conveniente ponderar si iguales resultados no se podrían obtener potenciando las relaciones interministeriales. Algo se ha avanzado por aquí, como se comentará inmediatamente. También sería oportuno que, una vez tomadas las decisiones, aflorase en la organización interna que se ha dispuesto también de algún mecanismo que impulse y ofrezca una visión holística sobre todo el elenco sectorial que finalmente ha sido asignado. Ello afecta en particular al año 2020, debido a la existencia de numerosísimas piezas de planes, políticas y estrategias transversales, que se interrelacionan entre sí. Se echa en falta, por ejemplo, un órgano que arroje y ofrezca coherencia al conjunto de instrumentos (nótese, por ejemplo, que de tales características las palabras plan, estrategia y política aparecen prácticamente en 200 ocasiones en el principal reglamento organizativo del MITECO (RD 500/2020)).

Debe aludirse también, respecto a las funciones, a un aspecto puntual. Y es que ahora, se asumen las correspondientes al ámbito del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), que hasta este momento venían siendo ejercidas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Demos cuenta asimismo de la creación, también en 2020 (RD 500/2020), de un organismo Autónomo que se enlaza al MITECO a través de su secretaria de Estado de Energía. Se trata del Instituto para la Transición Justa, que tiene por objeto la identificación y adopción de medidas que garanticen a trabajadores y territorios afectados por la transición hacia una economía más ecológica, baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario, minimizando en tanto sea posible los impactos negativos sobre el empleo y la despoblación de tales territorios. Su creación inicialmente se cimenta en lo que era anteriormente el organismo Autónomo denominado el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC) constituido en 1997. El nuevo Instituto se rige por su normativa propia y se adscribe al MITECO a través de la Secretaría de Estado de Energía. Aún antes de la aprobación de su Estatuto (que ha tenido lugar mediante RD179/2021, de 23 de marzo), anotemos que su creación ha generado importantes expectativas, por las actuaciones que deberá acometer y por la financiación que puede llegar a posibilitar a múltiples destinatarios vía los que se vienen conociendo como

Convenios de Transición Justa. Entre sus cometidos, se hace saber que la labor de este Instituto permitirá minimizar los impactos negativos sobre el empleo y la despoblación de estos territorios, enfatizando las oportunidades que pueden generarse en tal proceso de transformación.

Algunos aspectos complementarios deben además resaltarse del periodo que nos ocupa. En primer lugar, los relativos a la organización administrativa adoptada para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030. Tal como comentábamos en ediciones anteriores, en el año 2018 fue creado el órgano coordinador de las diversas actuaciones públicas denominado "Alto Comisionado para la Agenda 2030", que dependía entonces de la Presidencia del Gobierno. Respecto a 2020, debe apuntarse que en enero de 2020 tal órgano fue suprimido, y las tareas asignadas pasaron a desempeñarse por la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 (RD 452/2020). Desaparece ahora la dependencia de la Presidencia del Gobierno, que parecía que podía garantizar o al menos visibilizar la conveniencia de afrontar los retos mediante un enfoque transversal, y se enlaza actualmente al quehacer asignado al nuevo Ministerio denominado de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDSA2030). Bajo su responsabilidad se propone y ejecuta actualmente la política del Gobierno en materia de impulso para la implementación de tal instrumento de Naciones Unidas. No es éste, sin embargo, el único elemento que llama la atención en la estructura del MDSA2030. Se observa que a este nuevo ministerio le ha sido asignada la propuesta y ejecución de políticas relativas a la protección de los animales, creándose a estos efectos, bajo la Subsecretaría de Derechos Sociales y Agenda 2030, una nueva Dirección General, denominada de Derechos de los Animales, desde donde también se llevarán a cabo las tareas de coordinación y cooperación interadministrativa tal como reza el RD 452/2020. Debe concluirse pues, que actualmente la protección de espacios y especies se localiza en el MITECO, pero que los derechos de los animales se ubican en esta otra estructura. Por último, demos cuenta que desde este Ministerio ha sido dictada este año la Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible. Previamente, en 2019, mediante Orden de 11 de febrero, del ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, ya había sido creado, concibiéndose como un espacio ciudadano de carácter consultivo y de seguimiento de la implementación de la Agenda 2030, insistiéndose que ello se hacía desde un enfoque participativo, incluyente y transparente. Este órgano colegiado, de composición variada y muy nutrida, resaltemos que ha de reunirse dos veces al año. Sus tareas principales son de análisis, divulgación e impulso del diálogo y coordinación entre agentes para conseguir los ODS. También, de asesoramiento a la Secretaria de Estado en la elaboración e implementación de los planes y estrategias que sean necesarios para alcanzarlos.

Como órganos que desempeñan funciones directamente relacionadas con actividades que corresponden efectivamente a diversos ministerios a la vez, es necesario por último aludir a que, mediante RD 399/2020 se han establecido Comisiones Delegadas del Gobierno de especial interés. Entre ellas, la Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030, que ha iniciado su andadura el 2 julio 2020 con el objeto de que pueda llegarse a aprobar la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible. También se ha creado la Comisión Delegada del Gobierno para el Reto Demográfico, que se ha reunido por primera vez el 28 de febrero de 2020 y que durante 2020 ha avanzado en el análisis y elaboración de múltiples medidas que, en este año peculiar, necesariamente han de ir en línea con otro importante documento en fase de elaboración durante 2020. Nos referimos al que viene denominándose Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. También deberemos esperar a 2021 para poder dar cuenta de los detalles de su aprobación, que se produjo mediante Resolución de Consejo de Ministros de 29 de abril de 2021. Ya teníamos conocimiento de que el 29 de marzo de 2019, habían sido aprobadas por Consejo de Ministros las Directrices Generales que habrían de guiar la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, en un periodo en que existía para ello un Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al entonces al que se denominaba Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

3. PLANES, PROGRAMAS, ESTRATEGIAS: HÁBITOS Y MONJES

La simple lectura de las páginas que componen este capítulo del Observatorio basta para dar la impresión al lector, incluso al poco atento, de que la labor del Estado a lo largo del 2020 ha tenido un carácter eminentemente planificador. Términos clásicos como como “estrategia”, “plan”, “programa”, junto a otros de algo más reciente cuño como “hoja de ruta”, trufan el repaso de la actuación estatal en la práctica totalidad de los sectores analizados. Como ya ha sido anticipado, tal percepción no estaría en absoluto errada. Por ello, quizás no resulta superfluo realizar ahora algunas consideraciones, descriptivas unas y moderadamente críticas otras, que resultan de una valoración algo más sosegada de esta acción planificadora.

Así, lo primero que debemos poner de relieve es la heterogeneidad de figuras que se incluyen en la formulación de las estrategias y planes de los que damos cuenta a lo largo de estas páginas. Algunos de ellos se elaboran de acuerdo con las previsiones de las diversas normas estatales y de la UE (como el PNIEC, el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica, o la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el

sector de la edificación en España -ERESEE 2020-), y en este preciso sentido, sus contenidos y efectos están en buena medida bien delimitados. Otros, por el contrario, responden a una caracterización más difusa que, en ocasiones, y en el mejor de los casos, no dejan de ser la plasmación documental de una política o, lisa y llanamente, una yuxtaposición de medidas, algunas a cortísimo plazo, que se puede aventurar que difícilmente parecen responder a las exigencias de previsión temporal racionalizada de medios para lograr unos objetivos que deberían caracterizar a la labor de planificación. Dicho de otro modo, e introduciendo alguna matización, coexisten instrumentos que abarcan desde aquellos más o menos informales que no responden a exigencias predefinidas para su aprobación (o que ni siquiera llegan a aprobarse, sino que “se presentan”), junto a otros estrictamente formalizados con valor y eficacia propios de los reglamentos (como ocurre con los planes hidrológicos). Piénsese, por ejemplo, en las evidentes diferencias que existen entre un plan hidrológico y el “Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada” al que hacemos referencia en el apartado relativo a movilidad y transporte. En este último caso, estamos ante una mera plasmación documental de una serie de medidas que el Gobierno ha considerado convenientes para afrontar los retos que plantea la situación del sector de la automoción, agrupadas en cinco pilares. El plan ni aparentemente se aprueba, ni de él parecen desprenderse compromisos, obligaciones o condiciones jurídicamente exigibles. Podría, pues, en términos estrictamente jurídicos, entenderse como una pura concatenación de medidas, que “se presenta” el 15 de julio de 2020, y que “firman” los asistentes a la presentación. Lo dicho no supone en modo alguno minusvalorar la relevancia que podrían revestir algunas de las medidas que contiene; simplemente pretendemos advertir que, en definitiva, aunque todos se llaman más o menos igual, no son lo mismo.

En segundo lugar, y señalado lo anterior, conviene también poner de relieve algunas distorsiones que se han podido observar en el proceso de elaboración de determinados instrumentos de planeamiento en este año 2020; algunas de ellas afectan a la integración de la evaluación estratégica en su elaboración y aprobación; y otras, incluso, al propio concepto del concreto instrumento considerado.

Tales disfunciones se aprecian, por ejemplo, en la tramitación del PNIEC 2021-2030. En este sentido, debe tenerse en cuenta que su tramitación se inició en el año 2018 con la elaboración de su primer borrador. Como reseñábamos en la anterior edición de este observatorio, a finales del año 2019 se elaboró una segunda versión del borrador de este plan, siguiendo las observaciones de la Comisión Europea contenidas en la “recomendación de la Comisión sobre el proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y

Clima de España para el período 2021-2030” [Doc. C (2019) 4409, final {SWD (2019)262final}]. Pues bien, este borrador, junto con el estudio ambiental estratégico de 20 de enero de 2020, fue sometido a información pública y consultas el día 21 de enero de 2020. Declarado ya el estado de alarma, y afectada la tramitación del plan por la suspensión de plazos acordada en tal sentido por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020 acordó remitir a la Comisión Europea para su evaluación esta segunda versión del PNIEC, que estaba siendo precisamente sometida a consulta e información pública, sin que hubiera finalizado, por tanto, su proceso de evaluación. Eso sucedía siendo verdad también que el gobierno era consciente de la necesidad de modificar, en su caso, el documento del plan enviado a la Comisión en aquellos aspectos en los que resultara necesario una vez finalizado el proceso de evaluación ambiental. Tal proceso finalizó con la declaración ambiental estratégica formulada por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental a través de la Resolución de 30 de diciembre de 2020. Recordemos ahora que esta versión definitiva debe remitirse una vez más a la Comisión Europea.

Algunas consideraciones pueden también hacerse por lo que respecta a la Estrategia para la Transición Justa (ETJ). Su proceso de elaboración se inició con la redacción de un primer borrador a finales de 2018, que fue sometido a un proceso de participación pública entre el 22 de febrero y el 1 de abril de 2019, a resultas del cual se redactó un nuevo documento en noviembre de 2020 (cuya autoría y también edición asume el Instituto para la Transición Justa). Según reza el apartado de “participación pública” de la versión de noviembre de 2020 de la ETJ “(...) incorpora buena parte de las alegaciones presentadas [en el año 2019], fundamentalmente aquellas que han supuesto una mejor definición de herramientas o han propuesto medidas adicionales”. Siendo esto así, constatamos la persistencia de ciertas brumas sobre la concreta naturaleza jurídica de esta estrategia. Y es que, más allá de la existencia de estos “procesos participativos”, de la redacción de un documento de la ETJ en noviembre de 2020, de la creación en junio de 2020 de un Instituto para la Transición Justa (a través del Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio), y del hecho de que un buen número de convenios de transición justa se estén ejecutando ya desde 2018; lo cierto es que en ningún momento queda constancia de que la tan nombrada ETJ haya sido formalmente aprobada por medio alguno. Más confusión aún puede causar al lector el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, según el cual, es la propia Ley quien crea la Estrategia de Transición Justa. La situación es, en efecto, cualquier cosa menos clara.

En fin, para concluir con este recorrido ejemplificativo, puede resultar también interesante traer brevemente a colación la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030. En este caso, el primer borrador de

EM 2030 fue sometido a consulta a mediados del año 2020, sin que, posteriormente, haya llegado a aprobarse. Antes al contrario, la EM 2030 fue “presentada” el 17 de septiembre de 2020, y observamos como se abre un nuevo “debate participativo” a través de la página web del MITMA, cuyo alcance no llegamos a comprender completamente. Pudiera quizás apreciarse una cierta exacerbación de los mecanismos participativos informales, que, en ocasiones, parecen retrasar la elaboración de estos instrumentos más allá de lo razonable.

Por último, creemos interesante reiterar una observación que ya hacíamos en la edición anterior de este Observatorio y que no ha perdido vigencia: el cuadro de planificación que conforma la yuxtaposición de una multiplicidad de iniciativas, junto a la planificación ya existente, y a la no analizada planificación de las comunidades autónomas, acaba siendo de una complejidad tal que resulta difícil de manejar, entender e incluso aplicar. Seguimos siendo conscientes de que un modelo de planificación cartesiano, donde todos los planes se encuentren estructurados, jerarquizados y con unas relaciones horizontales entre sí también claramente establecidas es difícilmente aplicable en el contexto actual; pero sí que sería aconsejable y deseable una mayor coherencia y una articulación más nítida. Quizás resulten útiles a este respecto las consideraciones que hacemos en el apartado de organización administrativa y que reclamarían un órgano que arropara y ofreciera coherencia al conjunto de instrumentos estratégicos y planificación.

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

El análisis actuación del Estado en la política ambiental exige referirnos de manera separada y en primer lugar a las actuaciones más relevantes por lo que respecta a los instrumentos de carácter transversal u horizontal y, seguidamente, a las líneas básicas de actuación específicamente referidas a los diferentes sectores ambientales.

4.1. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: EVALUACIÓN AMBIENTAL, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y CONTRATACIÓN ECOLÓGICA

El análisis de las principales novedades que ofrece una mirada a instrumentos transversales utilizados en la actuación ambiental del Estado en 2020, como es habitual, comienza necesariamente aportando los que tienen que ver con el instrumento horizontal de prevención ambiental por excelencia: la evaluación ambiental.

Ya comentábamos en la edición anterior que a partir de las modificaciones que la Ley 9/2018 había introducido en la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, se había abierto en 2019 una consulta previa dirigida a modificar una vez más aquel instrumento, precisamente respecto del anexo II de la LEA (listado de proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada). Pues bien, en el año que nos ocupa debemos dar cuenta de que ha visto la luz el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Si acudimos a su disposición final tercera, constatamos que se incorporan allí modificaciones a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que también se pretenden alineadas en cierto modo con las exigencias que se derivan de hacer frente a la pandemia COVID-19. Las reformas introducidas tienen el propósito fundamental de reducir los plazos de resolución en las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental. Ello afecta a la evaluación ambiental estratégica, así como a la evaluación de impacto ambiental ordinaria (incluyendo sus modalidades simplificadas). Pero además de ello, la norma modifica el elenco o listado de proyectos en que, por razones excepcionales y a propuesta del órgano sustantivo, estarán exentos del trámite de evaluación ambiental. Allí se incluyen ahora aquellos que estén financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación. Ha de tratarse de proyectos que constituyan (artículo 66) “meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente”.

Más allá de esta novedad normativa mencionemos asimismo que el instrumento de evaluación ambiental aparece también ese año en documentos de alcance genérico que serán objeto de análisis en diferentes apartados de este observatorio. Entre ellos, apuntemos ahora, por ejemplo, en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (con las particularidades que se acaban de reseñar en el epígrafe anterior de este capítulo). También en la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que ha de constituir una herramienta de planificación que se califica como de fundamental para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Allí se exige, entre otros aspectos, la plena integración de la infraestructura verde en los procesos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos sobre el territorio.

En cuanto a la responsabilidad ambiental, debemos realizar una referencia a un aspecto del derecho europeo que afecta a derecho interno español; así como dar cuenta de otro aspecto de carácter puntual relacionado con el Mar Menor.

Respecto al primer punto, señalemos que la Comisión de la Unión Europea ha solicitado, entre otros Estados, a España, que vele porque su legislación nacional permita a todas las categorías de personas físicas y jurídicas mencionadas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (Directiva 2004/35/CE) solicitar a la autoridad competente que lleve a cabo una acción de reparación de los daños medioambientales allí contemplados. Se ha concluido que son diversos los Estados miembros que no han garantizado adecuadamente su garantía para la totalidad de categorías de personas autorizadas, en el sentido que ha interpretado el TJUE en su sentencia de 1 de junio de 2017 (en el asunto C 529/15). Cabe entender, por tanto, de lo acabado de comentar, que en los próximos tiempos se preparará una modificación de la Ley 26/2007.

En cualquier caso, anotemos también que legislación de responsabilidad ambiental va aplicándose a casos concretos, a menudo cercanos. Si este año 2020 hemos tenido conocimiento de las labores que están llevándose a cabo para lograr una solución integral para la recuperación del Mar Menor, presentándose, como se verá, el denominado Plan para la Protección del Borde Litoral, también hemos de dar cuenta de que la Fiscalía Superior de la Región de Murcia, ha requerido a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, como administración pública competente, para que abra los expedientes que correspondan para exigir la responsabilidad ambiental a aquellas personas físicas y jurídicas que han podido influir en la contaminación y degradación del Mar Menor.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal aportamos una referencia puntual. Analizando el contenido de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros de 7 de julio, se observa que ha sido aprobado el Plan de Actuaciones de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales para el año 2020. Entre el conjunto de medidas allí previstas para prevenir y sancionar las graves consecuencias económicas, sociales y medioambientales producidas por los incendios forestales, se observa que por parte de la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente se insta a las Fiscalías territoriales, siempre que su organización lo permita, a la designación de un Fiscal especialista en materia de incendios forestales que pueda asumir las tareas concretas en la materia.

En cada edición del [OPAM](#) damos cuenta, sin perjuicio de su análisis pormenorizado en otros puntos del Observatorio, de avances que localizamos en el terreno del acceso a la información ambiental o en la aplicación de los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación en toma de decisiones relevantes y acceso a la justicia). Durante el año 2020 se desea dejar constancia también de algunas iniciativas. En primer lugar, de que el Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus ha declarado en su resolución del 17 de diciembre de 2020 que España incumplió con el Convenio (comunicación ACCC/C/2014/122 “concerning compliance by Spain Adopted by the Compliance Committee on 17 December 2020”) sobre la base de la falta de garantía de participación pública por lo que respecta a los procedimientos de actualización de más de 6.000 autorizaciones ambientales integradas. También, y respecto al aparato organizativo del mencionado convenio, el Consejo de Ministros ha decidido otorgar una contribución voluntaria por un importe de 5.000 euros.

Fuera de tales extremos, llama la atención el elevado número de actuaciones de consulta, audiencia e información pública, ordenadas a garantizar las exigencias de participación en el marco de la elaboración de normas, planes y proyectos. Durante este periodo también han sido autorizadas, además, concretas consultas populares en los Ayuntamientos de Lasarte-Oria (Guipúzcoa) y Durango (Bizkaia) respecto a cuestiones tan precisas como los contenedores soterrados y las alternativas viables al ferrocarril.

Observamos, asimismo, durante este período, que están apareciendo asimismo mecanismos nuevos de participación, como es el de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, que ha de fomentar la implicación de la sociedad frente al calentamiento global, cuya composición contará con el mismo número de mujeres que de hombres e incluirá la participación de los jóvenes. Tal iniciativa se localiza el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética remitido a las que finalmente ha culminado con la aprobación de la Ley 7/2021. Cabe recordar que ya constituía una propuesta que se avanzó en su día por parte del Consejo de Ministros con motivo de la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental. También, en la nueva regulación de medidas para impulsar las energías renovables, con la finalidad última de favorecer la participación de la ciudadanía en la transición ecológica, quedan reguladas ahora las denominadas comunidades de energía renovables, que permiten a los ciudadanos y a las autoridades locales ser socios de proyectos de energías renovables en sus localidades. De otro lado, con motivo del análisis de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas se puede constatar también que una de las metas a alcanzar es precisamente la de “Asegurar la adecuada comunicación, educación y participación de los grupos de interés y la

sociedad en el desarrollo de la infraestructura verde”. Otra iniciativa destacable es la contenida en el Real Decreto 839/2020 por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación Nacional de Mujeres de la Pesca para fomentar la igualdad efectiva de trato y oportunidades de mujeres y hombres en el sector pesquero, norma adoptada una vez constatada la necesidad de realizar actuaciones para incrementar la participación de las mujeres en tal sector, donde se encuentran escasamente representada. Sin que se pueda olvidar tampoco el Real Decreto-ley 36/2020, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, desde el que se hace saber que se crean “unos órganos de gobernanza que garantizan un proceso participativo que permita incorporar las propuestas de los principales agentes económicos, sociales y políticos y a la vez sirvan como los necesarios mecanismos de coordinación con los distintos niveles de administración”.

Para favorecer que en el futuro se lleve a cabo una adecuada participación, también se ha dispuesto ya, desde el 15 de noviembre 2020, de la publicación de información valiosa, como es la de cuales han sido las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo y las transferencias de residuos peligrosos y no peligrosos, generadas por las principales actividades y complejos industriales en España durante el año 2019. Asimismo, se ha aflorado el estudio denominado “Perfil Ambiental de España” (PAE), con datos actualizados a 2018 y 2019. Se trata de un estudio que se realiza cada año de acuerdo con la obligación establecida en el Convenio de Aarhus, con el objetivo de acercar el conocimiento ambiental a los ciudadanos y fomentar su participación.

Avanzando en este apartado dedicado al análisis de los aspectos e instrumentos de carácter transversal, nos ocupamos ahora de la contratación ecológica. Si bien en el OPAM del año anterior la contratación pública con criterios ambientales o de sostenibilidad dispuso de algunos hitos sobresalientes (y en especial, la aprobación de la Orden de Presidencia PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministro de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social para el periodo 2018-2025), advertimos que en 2020 no se han ofrecido iniciativas de tanto calado. Sí que deseamos referirnos puntualmente a un par de ellas.

En primer lugar, al hecho de que el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que venimos comentando en diferentes apartados de este observatorio y que ha cristalizado en la Ley 7/2021, hace

una referencia expresa a tal contratación. En el texto remitido a las Cortes y como parte de la movilización de recursos hacia la acción climática, se determina que se incorporarán criterios ambientales en la contratación pública, y concretamente se prescribe (pero tengamos presente que ello no constituye legislación básica estatal) que en toda contratación pública se introducirán criterios medioambientales objetivos cuando guarden relación con el objeto del contrato. Además, como prescripciones técnicas particulares a incorporar en los pliegos de contratación, se incluirán también criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono dirigidos específicamente a la lucha contra el cambio climático. Se elaborará asimismo un catálogo de prestaciones en cuya contratación se tendrán en cuenta los criterios de lucha contra aquél y en el que se identificarán los criterios de reducción de emisiones y de huella de carbono, incluidos los relacionados con una alimentación sostenible y saludable. Además, los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental. Son pues aspectos cada vez dotados de mayor precisión que irán imantando el día a día del derecho administrativo de contratos. Y también allí, más concretamente, se establece que en los contratos o concesiones de obras se incluirán alguno de los criterios siguientes a) Requisitos de máxima calificación energética de las edificaciones que se liciten. b) Ahorro y eficiencia energética que propicien un alto nivel de aislamiento térmico en las construcciones, energías renovables y bajas emisiones de las instalaciones. c) Uso de materiales de construcción sostenibles, teniendo en cuenta su vida útil. d) Medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos en las distintas fases del proceso de construcción de obras públicas. e) Medidas de adaptación al cambio climático. También se incluyen en algunas prescripciones de aplicación a los contratos en que la Administración sea parte arrendataria. Concretamente se dispone que la Administración General del Estado no podrá prorrogar contratos de arrendamientos más allá de 2030 en inmuebles que no tengan un consumo de energía casi nulo.

Se percibe asimismo la proximidad de otro cambio que puede aflorar en un horizonte cercano. Se ha podido constatar como en comparecencia en el Congreso de la titular ministerial del MITECO se ha subrayado la importancia de la identificación de los impactos demográficos y la integración del factor reto demográfico en las licitaciones de los concursos de contratación pública.

4.2. UN APUNTE SOBRE LAS POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, COSTAS Y MEDIO MARINO, BIODIVERSIDAD, ESPACIOS NATURALES Y RESIDUOS

4.2.1. Aguas

En la misma línea que apuntábamos el año anterior, en éste debe resaltarse que la actuación pública en 2020 en el sector de los recursos hídricos pese a haber sido abundante, es de menor calado e impacto que el que era esperable.

Comenzando por los aspectos relacionados con la planificación, se observa que varias actuaciones pendientes, de las que ya dábamos cuenta en la edición del pasado año, permanecen aún inacabadas, en espera de que, como todo parece indicar, culminen en el año 2021. Entre ellas, la aprobación de los planes aplicables al Tercer Ciclo de planificación hidrológica (2021-2027), que deberían sustituir a los actualmente vigentes. Si bien observamos que ya están en marcha en las 25 demarcaciones hidrográficas españolas los respectivos trabajos de preparación, lo cierto es que lecciones aprendidas de ciclos anteriores reclamarían un impulso más decidido en los próximos meses para garantizar su pronta aprobación y aplicación. Es conocido que para la práctica totalidad de las demarcaciones intercomunitarias los denominados documentos iniciales y también los esquemas de los temas importantes ya se encuentran disponibles, pero queda la ingente tarea de preparación y de aprobación de los planes.

Queda pendiente asimismo para 2021 el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), sobre cuya importancia ya insistíamos en la anterior edición del OPAM. Recientemente ha visto la luz, al ser aprobado mediante Orden TED/801/2021, de 14 de julio. El propio MITECO fundamenta su necesidad en el hecho que incide sobre estrategias y actuaciones que definen la política del agua, y que deben alinearse también con las políticas europeas relacionadas con el Pacto Verde Europeo, y, a nivel interno, con las correspondientes a la transición ecológica y al reto demográfico. Se observa que un borrador de este instrumento y de su estudio ambiental estratégico habían sido ya sometidos a participación pública desde el pasado 23 de octubre 2020.

Deberá darse cuenta también en otra edición de este Observatorio de la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación. De acuerdo con el artículo 21.3 del Real Decreto 903/2010 que los regula, tales planes “se revisarán y se actualizarán a más tardar el 22 de diciembre de 2021”. Conocemos en este sentido que, para las cuencas de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, ya se han contratado los servicios requeridos para su elaboración en noviembre 2020.

Por lo que respecta a las actuaciones de carácter normativo, comencemos por recordar que en la edición anterior de este Observatorio aludíamos al estado del procedimiento de modificación del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Pues bien, debe señalarse que una modificación de algunos preceptos de tal Reglamento ya se ha acometido durante el año 2020, de la mano de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (concretamente desde su disposición final quinta).

También el año pasado apuntábamos la necesidad y urgencia de actualizar la legislación de designación de aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario. Si bien en 2020 no ha aflorado todavía el Real Decreto necesario para mejorar la legislación vigente (Real Decreto 261/1996) se tiene conocimiento de que está previsto que para 2021 su elaboración ya se someta a trámites de participación pública. En igual sentido, habrá que esperar al año próximo para la aprobación de otra pieza de singular interés sobre la que ya proporcionábamos algunas palabras el año anterior. Nos referimos al Real Decreto por el que deberán aprobarse las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses.

Como en otros puntos de este Observatorio, debemos dar cuenta aquí de algunas iniciativas de alcance transversal o global, adoptadas en 2020, que inciden entre otros, sobre el ámbito de las aguas, el que ahora nos ocupa. En primer lugar, en el ámbito organizativo, toda vez que el nuevo Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico (art. 14.2 RD 2/2020) tiene asignada como función “la propuesta y ejecución de la política de agua como bien público esencial”. Más allá de este aspecto, como iniciativas transversales, apuntemos que en 2020 se procedió a la adopción de la Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental, adoptada en Consejo de Ministros de 21 de enero. El camino hacia la neutralidad climática en España pasa necesariamente por evitar el deterioro y, por tanto, por preservar el recurso agua. Eso supone disponer de una actualización periódica de escenarios climáticos e hídricos. También debe traerse a colación la aprobación del Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030) que irrumpe necesariamente aquí, toda vez que prevé la necesidad de que en el ámbito de los recursos hídricos se amplíe y actualice el conocimiento de que se disponga sobre los impactos del cambio climático en el agua y recursos hídricos, de tal modo que la planificación hidrológica y la gestión del agua los incorpore en sus contenidos y se atienda también en ellos, adecuadamente, al riesgo por sequías. Se avanza asimismo que en los próximos tiempos deberá

desarrollarse legislativamente este último concepto y su regulación. Por último, no puede olvidarse tampoco que el Proyecto de ley de Cambio Climático que ha comenzado a tramitarse en el Parlamento durante 2020 y que ha culminado con la aprobación de la Ley 7/2021, establece ya que se trabajará en la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión del agua. Se prevé la elaboración de una estrategia que incorporará, tal como promueve el Gobierno, "las directrices básicas para la adaptación de los ecosistemas naturales y de las especies silvestres españolas, así como las líneas básicas de restauración y la conservación de los mismos, con especial referencia a los ecosistemas acuáticos o dependientes del agua".

Con relación al COVID, han de señalarse varias iniciativas. Entre ellas el Real Decreto Ley 8/2020, que amplía la cobertura de colectivos vulnerables por lo que se refiere al suministro de servicios públicos esenciales. Además, el Real Decreto Ley 11/2020, que contiene medidas para garantizar la continuidad del suministro de agua a los hogares. Por último, la Orden SND 274/2020, de interés porque adopta medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo y de saneamiento de las residuales urbanas.

Son también diversas las actuaciones emprendidas por el Estado que deben resaltarse sobre el periodo que está siendo analizado. Entre ellas debemos aludir al Inventario sobre posibles presiones sobre los ríos y lagos de todas las cuencas hidrográficas comunitarias (por 12ME), y al hecho de que en los últimos meses se están llevando a cabo trabajos para la actualización de los datos del Censo Nacional de Vertidos y del Registro de Aguas. También, pero esta vez referidas a actuaciones singulares, más concretas, apuntemos que ha sido autorizada la transferencia de un máximo de 4,99 Hm³ para el presente año hidrológico desde el Embalse del Ebro para cubrir necesidades de abastecimiento de Santander y comarcas aledañas, una vez agotados los recursos de los sistemas de abastecimiento propios. En cuanto a trasvases/transferencias, apuntemos asimismo que se han sometido a trámites participativos pero todavía no han sido aprobados, la modificación parcial del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura y también una Orden por la que se crea la Comisión de Gestión Técnica de la transferencia de recursos hídricos desde la Demarcación Hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras a la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

Localizamos que se ha dado cuenta en la sesión de Consejo de Ministros de 3 de marzo de 2020 del acuerdo de terminación convencional, en lo que se refiere a la responsabilidad exigible a la Entidad Pública de

Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (EPSAR), correspondiente a la repercusión de la responsabilidad de las aglomeraciones de Teulada-Moraira (Rada Moraira), Benicarló y Peñíscola, y de finalización parcial del procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España, relativo a la no ejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales. El acuerdo alcanzado es de, tal como reza el BOE el 21 marzo 2020, un importe de 320.799,65 euros.

Debemos tener en cuenta también la realización de obras diversas como las relativas al sistema (declarado de interés general del Estado) de depuración reutilización de aguas residuales de Granadilla (Tenerife) (39, 9 millones de Euros), y las correspondientes a la mejora y ampliación de las instalaciones de la estación depuradora de aguas residuales de Maqua (Asturias), por 32,5 ME, así como la contratación de las de saneamiento y depuración de cinco municipios de las Vegas Bajas (Badajoz), por 17,5 ME. También debe mencionarse la suscripción y modificación de contratos y de convenios. A la Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.M.E., S.A , de 175 M, para disponer de energía para atender las necesidades de consumo de las infraestructuras hidráulicas (desaladoras, potabilizadoras, bombeo, transporte de agua ...) en diversas provincias; a TRAGSATEC 12.071.334,52 euros. Además, para contratos y encargos de inversión de la Dirección General del Agua para dar cumplimiento a la normativa europea y alcanzar, se hace saber, un medio ambiente hídrico más sostenible; Otro ejemplo es el convenio para gestión avanzada de Recursos Hídricos en Galicia para poder optimizar los recursos hídricos integrando nuevas tecnologías; o el relativo a la resiliencia y adaptación de riesgos de inundaciones en Murcia.

Desde el punto de vista económico financiero son diversas las asignaciones de las que dar noticia, más allá de que, como es habitual, igual que sucede en los diversos ejercicios que vamos analizando, también en 2020 se han destinado cuantías nada desdeñables a la reparación de daños por temporales y a los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia de las presas de titularidad estatal.

Durante 2020 destaquemos que han sido otorgadas diversas subvenciones. Así, mediante Real Decreto 1158/2020, de 22 de diciembre, se otorga para el desarrollo de planes piloto de fomento de la adaptación del riesgo de inundación de las edificaciones, equipamientos e instalaciones o explotaciones existentes en los términos municipales de Los Alcázares, San Javier, Torre-Pacheco, Cartagena y San Pedro del Pinatar (Murcia). Otro ejemplo es el Real Decreto Real Decreto 483/2020, por el que se regula la

concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la financiación (8,5 ME) del funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua situadas en su territorio. También, a la misma Comunidad Autónoma se dirige el Real Decreto 1161/2020 por el que se regula la concesión directa de una subvención de 8ME para abaratar a los agricultores el sobre coste que les supone la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola. También para costear el proyecto y ejecución de las obras de saneamiento y depuración de Vilafranca de los Barros (Badajoz) han sido destinados 26,3 ME, y de 29.6 ME para la depuración de Montaña Reverón (Tenerife)

Por otra parte, anotemos que ha sido adoptado el Real Decreto 1159/2020 por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha para la ejecución diversas obras y actuaciones de mejora del entorno socioeconómico de los núcleos colindantes con los embalses de Entrepeñas y Buendía. Se han otorgado asimismo ayudas por 15ME al saneamiento y depuración en el entorno de Guadajira (Badajoz), a la mejora de los canales en zonas regables en la Confederación Hidrográfica del Ebro (17.4 ME) y a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (17,2ME).

Por último, durante 2020 son también relevantes las ayudas otorgadas con cargo al Fondo de cooperación para el Agua y Saneamiento (5ME) para Iberoamérica; las contribuciones voluntarias a entidades de carácter internacional, sin que pueda desconocerse que se ha otorgado también un Crédito de 370.000 dólares al gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón de Portoviejo (Ecuador) para contribuir al cumplimiento del Programa Agua y Saneamiento para Todos.

4.2.2. Costas y medio marino

Las actuaciones públicas sobre el medio costero y marino en el año 2020, aun presentando iniciativas de interés, son también de menor calado que las habidas en años anteriores. De todos modos, la trascendencia de los retos y los desafíos que deben afrontarse con urgencia en este sector merece, como es habitual, un tratamiento especial en este Observatorio. Para ello, abordaremos en primer lugar las actuaciones públicas más significativas de carácter estratégico que afectan a este ámbito (esencialmente relacionadas con el cambio climático); para atender seguidamente a los instrumentos normativos y a actuaciones concretas. Concluimos este apartado con una referencia a aspectos económicos y financieros.

La interrelación entre el cambio climático y el medio costero, siguiendo la lógica no discutida de que el calentamiento global afecta especialmente nuestro litoral, es un aspecto recurrente nítidamente perceptible en la política ambiental del Estado en el año 2020. Buena muestra de ello es la Declaración de Emergencia climática, adoptada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 2020, que, entre sus 30 líneas de actuación, incluye tanto la necesidad de reformar la Ley de Costas, como la de elaborar una Estrategia para la Protección de la Costa.

Más interés presentan los contenidos que a este respecto se incluyen en el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética finalmente aprobado mediante Ley 7/2021. El mencionado proyecto, que, como indicamos en el apartado correspondiente al cambio climático, fue remitido a las Cortes en el mes de mayo de 2020, se ocupa de una manera especial de la inclusión de las consideraciones sobre el cambio climático en la planificación y gestión del dominio público marítimo terrestre. El objetivo, claro está, consiste en incrementar la resiliencia. En este ámbito, cobran especial importancia las directrices y medidas contempladas en la Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático.

También debe subrayarse que entre los 18 ámbitos de trabajo que define el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC 2) -aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020-, se incluye un ámbito (el 7.7), exclusiva y específicamente dedicado a costas y medio marino. En él se contienen actuaciones múltiples que sin más demora se deben acometer, como la de incrementar, por lo que respecta al cambio climático, el conocimiento para realizar análisis de riesgos y desarrollar además iniciativas adaptativas con soluciones basadas en la naturaleza. Como sucede en otros sectores, se prevé aquí que deberán integrar los riesgos costeros asociados al clima en la planificación territorial, urbanística y de infraestructuras. También en la planificación y gestión de las áreas marinas protegidas. Subrayemos, además, la previsión de revisar en un futuro tanto de la Ley de Costas como de su reglamento de desarrollo. Sobre este último extremo ya apuntábamos el año anterior que esta iniciativa iba a generar, como es de todos conocido, un intenso revuelo.

Importa también traer a colación la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (aprobada por el Consejo de Ministros de 27 de octubre de 2020 y publicada en BOE mediante Orden PCM/735/2021, de 9 de julio). La mencionada Estrategia constituye una red de zonas naturales y seminaturales, y de otros elementos naturales, que contiene áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) pero también marinas, en tanto que incluye las aguas marítimas bajo

soberanía o jurisdicción nacional. Con ella se pretende disponer, como hemos dicho, de un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español. Sus directrices han de ser observadas, según se prevé, en la planificación territorial y sectorial que realicen todas las Administraciones Públicas.

Recordemos finalmente en este apretado repaso de los instrumentos estratégicos y de planificación que afectan al litoral, que la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, que, aunque estaba previsto que se aprobase antes de finalizar el año 2020 se encuentra aún en fase de tramitación, fija como prioridad la de aumentar la resiliencia del sector a los efectos del cambio climático. Es una estrategia que también está llamada a ser relevante a nuestros efectos y que contempla como amenaza el cambio climático, su impacto sobre los recursos hídricos, los destinos de costa y la climatología. Si bien se considera que en la política estatal de turismo se debe todavía “mantener el liderazgo en el producto sol y playa” comienza a asumirse, como no podría ser de otro modo, que es necesario también “diversificar la propuesta de valor con productos que extiendan el hecho turístico más allá de la costa y las grandes ciudades, como son el turismo de interior, enogastronómico o el ecoturismo”.

Por lo que respecta a los instrumentos de carácter normativo, hay que dar cuenta en primer lugar de la aprobación de un nuevo Reglamento de Extracciones Marítimas, adoptado mediante Real decreto 371/2020 y que ya aparecía incorporando en el plan anual normativo de 2018. Ha sido dictado al amparo del apartado 2 de la disposición final novena de la Ley de Navegación Marítima. Básicamente circunscribe su radio de acción a la extracción de bienes naufragados o hundidos. Si lo mencionamos aquí es por la posibilidad de que las actuaciones sobre tales bienes supongan un serio peligro de contaminación marina. Resaltemos que en el procedimiento administrativo para la autorización de estas extracciones se persigue que se produzca la menor afectación posible al medio marino.

También ha sido adoptado el Real Decreto 550/2020, de 2 de junio, por el que se determinan las condiciones de seguridad de las actividades de buceo. Además de actualizarse con él la normativa referente a la seguridad en la práctica de tal actividad, en la nueva norma se definen una serie de limitaciones que se deberán respetar en el ejercicio de actividades de buceo y que obedecen a motivos de seguridad nacional, interés histórico o arqueológico, valor medioambiental o de protección del lugar en que se practique.

Con especial interés por la situación de COVID han sido dictadas asimismo algunas normas. En primer lugar, con el objeto de adaptar los títulos que amparan las ocupaciones de los bienes de dominio público, pero también para cobrar únicamente por aquello realmente utilizado. Igualmente, en este ámbito, debe darse cuenta de la aprobación del Real Decreto 692/2020, de 21 de julio, para la adaptación de la gestión del canon de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre regulado en el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. En esta norma se regula la adaptación de la gestión de tal canon estatal durante la emergencia sanitaria, sin que afecte sin embargo a los tributos que apliquen las Administraciones locales.

Cabe dar cuenta, asimismo, y por lo que respecta al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL), de que el Consejo de Ministros ha aprobado el acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de las Enmiendas de 2018 al Anexo del Protocolo de 1997, que afecta, entre otros aspectos a las ECA (zonas de control de las emisiones y a la eficiencia energética para los buques).

Todo indica que los próximos años serán de una especial intensidad en la adopción de instrumentos jurídicos dedicados a la protección de espacios costeros y marinos. Existen diversas iniciativas pendientes de culminar cuya importancia ya subrayábamos el año anterior. Además, el ejecutivo estatal ha declarado, como sabemos, que el 30% de superficie marina debe quedar protegida para 2030. De otro lado, observamos que durante 2020 ya se ha abierto consulta pública previa para la elaboración del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE) y los criterios mínimos comunes para la gestión coherente de la Red. Asimismo, se ha abierto audiencia e información pública sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves y se propone la modificación de los límites geográficos de doce de estos espacios de la Red Natura 2000 marina. También deseamos dar a conocer que va avanzándose, aunque con difícil consenso en el plano participativo, en el que será el Plan para la Protección del Borde Litoral del Mar Menor. Conocemos además que se han sometido a consulta pública, durante 2020, la actualización de los Programas de Seguimiento, que constituyen la cuarta fase de las Estrategias Marinas. Tales actuaciones se llevan a cabo bajo la coordinación de la Dirección General de la Costa y el Mar. Recordemos que el Gobierno aprobó las estrategias marinas en 2018 y que habían de garantizar el buen estado ambiental de nuestros mares antes de 2020. Por último, desde fuentes ministeriales se apunta que en este período “se han impulsado procesos participativos para

actualizar los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) marinas en las islas Canarias; elaborar los planes de gestión del Área Marina Protegida de El Cachucho y de 9 espacios de la Red Natura 2000 competencia de la Administración General del Estado frente a las costas del Levante; así como de las 46 Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA)". Importante grueso, por tanto, de tareas pendientes de culminar.

Para finalizar este apartado deben realizarse dos alusiones adicionales. En primer lugar, con relación a actuaciones realizadas durante 2020, debe destacarse la adopción del Acuerdo por el que se declara la reserva de 170 metros cuadrados de los bienes de dominio público marítimo-terrestre afectados por la toma e impulsión de agua marina y descarga al mar de aguas sobrantes de la planta de cultivos marinos del Instituto Español de Oceanografía O.A., M.P. situado en la zona del Bocal en el término municipal de Santander (Cantabria). Por otro lado, y por lo que respecta a los aspectos económicos, no puede perderse de vista que en el año que nos ocupa ha habido de atenderse, como ya avanzábamos, a diversas emergencias. Entre ellas luce con especial gravedad la afección a la costa como consecuencia de la borrasca "Gloria", debiendo tenerse en cuenta que además de los daños personales, los daños cuantiosos también han afectado a las infraestructuras, entre ellas, puertos marítimos, playas y paseos marítimos de la costa mediterránea. Ello ha supuesto tener que activar para paliar los daños personales y materiales las ayudas necesarias previstas en la Ley 11/2019 de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.

4.2.3. Biodiversidad, espacios y especies protegidas

Una mirada panorámica a este subsector, atendiendo especialmente a políticas y a estrategias, nos ofrece algunas iniciativas de interés en el año 2020. Apuntaremos en primer lugar aquellas de alcance más general, para pasar después a considerar separadamente las actuaciones relacionadas con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán también algunas referencias a aspectos económicos.

Comenzando por los aspectos de carácter general, y concretamente desde el punto de vista de las orientaciones políticas de la acción del Estado, apuntemos que el Presidente del Gobierno, interviniendo en la Cumbre "Acción urgente sobre la diversidad biológica para el desarrollo sostenible", de Naciones Unidas (ONU), desde la que se pretendía incrementar la ambición del futuro marco global sobre biodiversidad, ha detallado cuales son los compromisos que se desean asumir en el Estado sobre esta materia: "proteger al menos un 30% de nuestra superficie terrestre y marina para el

año 2030, restaurar como mínimo un 15% de la superficie degradada y defender el principio de «una salud», aunando la gestión de riesgos para la salud humana, las especies y los ecosistemas". Además, España se ha adherido al "Pacto de líderes por la Naturaleza", documento en el que los 74 países firmantes se comprometen a revertir la pérdida de biodiversidad en 2030 e incrementar su ambición de cara a la Cumbre de Kunming, pospuesta como se sabe hasta 2021 como consecuencia de la pandemia.

Descendiendo a la formulación de estrategias más específicas, apuntemos en primer lugar que han culminado algunas iniciativas que se venían gestando los dos años anteriores. Así, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente aprobó en su reunión del pasado 21 de septiembre de 2020, la Estrategia Nacional para la Conservación de los Polinizadores, integrando compromisos y acuerdos establecidos en el ámbito internacional e incluyendo las líneas y prioridades de la Iniciativa UE sobre tal cuestión. De ello da cuenta la publicación en el BOE de la Resolución de la Secretaria de Medio Ambiente de 30 de octubre de 2020 motivando que la aprobación de tal Estrategia se basa en la previsión contenida en el 60.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

También desde 2018 se insistía en que España contaría en breve con una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, que iba elaborándose en el contexto de la Comunicación de la UE 2013 y cuyo fin había y ha de ser asegurar la conectividad y restauración ecológicas. Se concebía también en el marco de lo dispuesto por el ‘Plan de Acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía’, que fue aprobado por la Comisión europea en 2017. Tal iniciativa ha culminado por fin, habiendo sido adoptada el pasado 27 de octubre 2020, por el Consejo de Ministros, y denominándose en su versión final “Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”. Recordemos que estamos ante una red de zonas naturales y seminaturales, y de otros elementos naturales, y remarquemos asimismo que contiene áreas terrestres (naturales, rurales y urbanas) y marinas (puesto que incluye las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional). En la Estrategia se regula la implantación y el desarrollo de tal Infraestructura Verde en España, y se concibe como herramienta eficaz que aportará beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante la utilización de soluciones basadas en la Naturaleza, que serán especialmente útiles frente a los impactos del cambio climático y para recuperar la biodiversidad en España. La Estrategia incluye también una guía metodológica para la identificación de tal infraestructura verde en España, y cuenta con 50 líneas de actuación.

Sin perjuicio del comentario que al respecto se realice en el correspondiente apartado de este Observatorio, apuntemos en primer lugar que la Estrategia busca establecer un marco administrativo y técnico armonizado para el conjunto del territorio español. Debe tenerse en cuenta que marca las directrices para la identificación y conservación de los elementos que componen la infraestructura verde en el territorio estatal y que todo indica, a los efectos de este apartado, que va a incidir en la planificación territorial y sectorial que realicen todas las Administraciones Públicas. A partir de este documento, por ejemplo, cada comunidad autónoma desarrollará, en un plazo de tres años, su propia estrategia, tomando como referencia, se hace saber, las metas y líneas de actuación ya fijadas, a las que enlazará aquellas acciones que considere oportuna para su consecución. Y, las metas que se prevén en la Estrategia son singularmente diversas, pero en conjunto, lo que debe retenerse ahora es que persiguen, para España y para el año 2050, restaurar ecosistemas dañados y consolidar una red de zonas naturales y seminaturales terrestres y marinas totalmente funcionales y conectadas.

En el marco de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse también que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050), documento que responde a los compromisos de España como Estado miembro de la Unión Europea y como parte del Acuerdo de París, y que también marca la senda para lograr la neutralidad climática no más tarde de 2050, identificando las oportunidades que ofrece esa transición en materia económica y de generación de empleo. Entre los múltiples aspectos que contempla, como allí se dice, el capital natural es uno de los grandes protagonistas. Se prevé entre otras medidas, la reforestación de 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050, así como la restauración y recuperación de 50.000 hectáreas de humedales en el período que comienza y hasta 2050. La conservación y ampliación de esos espacios constituye una herramienta para luchar contra la pérdida de biodiversidad afirmándose también que está asociada a actividades económicas y a la generación de empleo, especialmente en entornos rurales.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021, en que ha culminado como Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, previéndose medidas para la protección de la biodiversidad y sus hábitats frente al cambio climático. Se localizan instrumentos de interés, como son por ejemplo un Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Estrategia Estatal de

Infraestructura verde y la elaboración de una estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático, como puedan ser los ecosistemas naturales y las especies de alta montaña, los humedales terrestres españoles y las zonas de ribera de los ríos, así como aquellos que destaquen por su papel en la adaptación al cambio climático. La red de espacios protegidos Natura 2000, que en España ocupa cerca de un 30% de la superficie, también tendrá que evaluarse y responder a los nuevos escenarios climáticos.

No puede dejarse de mencionar que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí se definen y describe 81 líneas de acción a desarrollar en los diferentes sectores socioeconómicos, reubicadas en 18 ámbitos de trabajo, entre los que se encuentra el que nos ocupa. Un ámbito relevante es el 7.4, justamente relativo a Patrimonio Natural, biodiversidad y áreas protegidas. En él se contienen actuaciones diversas que se deben acometer, como incentivar el estudio de los efectos del cambio climático en estas áreas, disminuir niveles de estrés sobre especies y ecosistemas, la introducción de criterios de adaptación en la planificación y gestión de áreas protegidas, reforzar capacidad adaptativa, afrontar más decididamente la problemática de las especies invasoras etc.

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

Por lo que respecta a la protección de concretos espacios, apuntemos que, mediante Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, se han integrado en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.

Apuntábamos el año anterior que estaba avanzando el consenso para la aprobación de una ley de Declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves. Durante 2020 se ha proseguido su preparación, pero su presentación formal al Parlamento estatal deberá esperar al año 2021 y su aprobación a la adopción de la Ley 9/2021, de 1 de julio. Sin embargo, sí que se dispone ya de una pieza que echábamos en falta en el Observatorio anterior. Se trata del esperado Plan rector de uso y gestión del correspondiente al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

También durante este período ha sido autorizada la firma del Acuerdo entre el Reino de España y (UNESCO) para seguir albergando en nuestro país el Centro internacional de Reservas de la Biosfera Mediterráneas.

Por último, anotemos que una iniciativa relevante ha comenzado su andadura en 2020. Se trata de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, sobre las medidas precisas para adecuar la situación de los parques nacionales ya existentes. También ha comenzado el procedimiento de elaboración y se ha sometido a audiencia e información pública el proyecto Orden Ministerial por la que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves y se propone la modificación de los límites geográficos de doce de estos espacios de la red natura 2000 marina.

Centrándonos ya en las innovaciones relacionadas con la protección de especies, debe comenzarse apuntando que los instrumentos jurídicos más significativos localizados durante el año 2020 son tres, uno de carácter internacional y dos de ámbito interno. En primer lugar, recordemos que se ha celebrado en India la COP13 de la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, que debe considerarse un éxito en tanto que se han adicionado 10 nuevas especies de esta índole, y se ha adoptado la Declaración de Gandhinagar.

Debe destacarse la aprobación del Real Decreto 570/2020, de 16 de junio, por el que se regula el procedimiento administrativo para la autorización previa de importación en el territorio nacional de especies alóctonas con el fin de preservar la biodiversidad autóctona española, de acuerdo con el artículo 54.2, 3 y 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Demos cuenta también de la aprobación del Real Decreto 138/2020 por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (como el jabalí (*Sus scrofa*), el ciervo (*Cervus elaphus*) y el gamo (*Dama dama*) en relación con la tuberculosis). Se trata de una norma relevante toda vez que la tuberculosis es una de las enfermedades compartidas entre el ganado y la fauna silvestre, y también por las dificultades que conlleva su erradicación en el ganado doméstico. También ha sido publicada la Orden TED/1126/2020, de 20 de noviembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, y el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

De todos modos, señalemos que no tenemos conocimiento de que haya culminado en 2020 otra iniciativa que ya esperábamos en ediciones anteriores, el Real Decreto que ha de establecer la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de los núcleos zoológicos. Volveremos sobre ello, probablemente, en 2021.

Para acabar este punto, detengámonos a resaltar que existen iniciativas normativas de interés, sobre las que todo indica que realizaremos aportaciones en próximas ediciones. Se trata, por ejemplo, de la Proposición de Ley relativa a la modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales. También es de esperar que en una próxima edición examinemos un nuevo plan o mencionemos que se ha procedido a la actualización del Plan de acción español 2018-2020 contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres. Hemos observado, asimismo, que en diciembre 2020 se ha sometido a información pública el Proyecto de Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, que deberá seguir su andadura procedimental. También ha de darse la bienvenida, si se nos permite la expresión, tal como avanza el Plan Nacional Normativo 2020, a la finalización del procedimiento de elaboración del que será el Real Decreto por el que se establecen medidas de aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

Y a continuación, ofrezcamos un apunte final sobre contribuciones económicas. Durante 2020 se han realizado asignaciones diversas para la protección de determinadas especies y espacios. Damos cuenta de algunas que presentan interés con relación a las que se ha tenido conocimiento. En primer lugar, ha sido aprobada la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes a los criterios objetivos y acuerdos fijados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 21 de septiembre de 2020. Concretamente, para la mejora en la protección del medio natural y de la biodiversidad se han movilizado 5 ME. Para la conservación de especies en situación crítica se destina un total de 1 ME procedente del Fondo de Patrimonio Natural y la Biodiversidad (dirigidas al urogallo cantábrico, la cerceta pardilla, el visón europeo y la jara de Cartagena). De otro lado, 1ME se asigna a la adaptación de tendidos eléctricos causantes de electrocución a las aves. Para la promoción del desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los 15 Parques Nacionales que componen la Red, 3 ME. Apuntemos también, para observar su evolución en futuras ediciones, que ha sido sometido a audiencia e información pública el Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases

reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, cofinanciadas por Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Por su carácter puntual, resaltemos asimismo que el Consejo de Ministros ha decidido acometer actuaciones hidrológico-forestales en el área afectada por el incendio forestal ocurrido en agosto de 2020 en la isla de La Palma, por un importe máximo de 600.000 euros. La importancia de los espacios que han sido afectados por tal incendio es innegable, puesto que incidían sobre un hábitat natural de interés comunitario de la Red Natura 2000, afectando 249,32 hectáreas del Espacio Natural Protegido (ENP) Costa de Hizcaguan, además de diversas especies objeto de protección por parte de la Directiva Hábitats.

Más allá de tales aspectos, y más concretamente en el ámbito internacional, demos cuenta de que se ha suscrito un acuerdo por el que se autorizan las contribuciones voluntarias a organizaciones internacionales del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por importe de 102.680 euros. Además, el Consejo de Ministros en su sesión de 22 de diciembre ha autorizado contribuciones voluntarias a entidades de carácter internacional por importe de 592.058 euros. Entre ellas, destaquemos que algunas van especialmente destinadas al Centro de Cooperación del Mediterráneo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN MÁLAGA. 123.480 E), al Acuerdo sobre la conservación de cetáceos en el mar Negro, al mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua (MEDACES; 18000E) y a la Iniciativa Med Wet de la Convención sobre los Humedales De Importancia Internacional (MEDWET, 20.650E).

4.2.4. Residuos

La política estatal sobre residuos ofrece también aspectos relevantes en este año 2020, con la aprobación de diversas normas en la materia, la tramitación de otras, y, especialmente, la aprobación de una estrategia de un alcance relativamente amplio que pretende afrontar los principales retos que plantea la incorporación del modelo de "economía circular".

Comenzando por el examen de los instrumentos estratégicos y de planificación en este ámbito, resulta especialmente relevante la Estrategia Española de Economía Circular (EEEC) —"España Circular 2030"—. La mencionada Estrategia, incluida explícitamente entre las iniciativas que comprendía la Declaración de Emergencia Climática, fue aprobada por el Consejo de Ministros del 2 de junio de 2020, y responde a la voluntad general de superar el modelo de economía lineal. A estos efectos, la EEEC marca objetivos con un horizonte temporal de 2030, que se concretan, entre otros

aspectos, en reducir en un 30% el consumo nacional de materiales, mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua y recortar un 15% la generación de residuos respecto a 2010. Su carácter es, nuevamente, transversal: afecta a múltiples sectores, con especial incidencia en la construcción y la demolición, el sector agroalimentario, pesquero, forestal; industrial; bienes de consumo; textil y confección y el turismo. Para su ejecución (que está previsto estructurar en planes de acción trienales) prevé una serie de instrumentos de diversa índole (normativos, financieros, fiscales, de I+D+i, entre otros).

Por lo que respecta a la labor normativa, debe mencionarse en primer lugar la tramitación del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos contaminados, cuyo fin último es actualizar el régimen aplicable a esta materia, sustituyendo la vigente Ley 22/11, de 28 de julio. El Anteproyecto, que fue sometido a información pública durante el mes de junio de 2020, pretende incorporar al ordenamiento jurídico español dos Directivas: a) la Directiva (UE) 2018/851, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (cuyo plazo de trasposición finalizaba el 5 julio 2020); y b) la Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente (con un plazo de trasposición que cumple el 3 de julio 2021). De entre sus principales contenidos, que no consideramos propio exponer detalladamente habida cuenta de que se trata de una norma que esperablemente se aprobará en el año 2021, destaquemos simplemente la voluntad de impulsar la economía circular mediante la revisión de los procedimientos de subproducto y fin de condición de residuo, habilitando la posibilidad de desarrollo a nivel autonómico.

Ha sido, en cualquier caso, un año en el que han emergido importantes normas de carácter reglamentario. Así, comencemos por reseñar la aprobación de un Real Decreto de cuya tramitación dábamos noticia en la anterior edición de este Observatorio, relacionado con el impacto de las explotaciones porcinas en la producción de nitratos, las emisiones de amoníaco y GEI a la atmósfera. Nos referimos al Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, que es objeto de un comentario detallado en el apartado correspondiente a la ganadería.

Junto a la norma recién mencionada, y afectando a diversos aspectos particulares comprendidos en el ámbito de los residuos, merecen también destacarse el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado; el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero (BOE de 8 de julio de 2020; y, finalmente el Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso (BOE de 7 de agosto de 2020).

Desde otro punto de vista, puede observarse también la aprobación en el año 2020 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, Orden TED/363/2020, de 20 de abril, que modifica las Órdenes Ministeriales APM/205/2018 y APM/206/2018, de 22 de febrero, que en su momento precisaron 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. En parecido sentido debe mencionarse la Orden TED/426/2020, de 8 de mayo, por la que se establecen los criterios para determinar cuándo el papel y cartón recuperado destinado a la fabricación de papel y cartón deja de ser residuo con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE de 21 de mayo de 2020).

En todo caso, y como elemento peculiar de este año 2020, no podemos cerrar este apartado sin prestar atención a la emergencia de diversas normas que han sido adoptadas en virtud de las circunstancias que se derivan de la pandemia COVID-19, y sus hasta cierto puntos relevantes implicaciones en la recogida, tratamiento y gestión de los residuos. En este sentido, hay que recordar que el artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, habilitaba al Ministro de Sanidad, como autoridad delegada, para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias. De esta manera, se adoptó el 19 de marzo de 2020 la Orden SND/271/2020, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE de 22 de marzo de 2020). Se trata de una orden aplicable en esencia a la gestión de residuos procedentes de domicilios, así como de los residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares en contacto con COVID-19. Sus previsiones fueron posteriormente modificadas por la Orden SND/445/2020, de 26 de mayo, y la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo. En esencia, y dado el carácter temporal de estas órdenes, las normas últimamente mencionadas se ordenaron a revertir las limitaciones en la gestión de residuos que había impuesto el Ministro de Sanidad el 19 de mayo de 2019, en atención a la evolución de la pandemia y la denominada “desescalada” por fases en los meses de mayo y junio del 2020.

5. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Expuestas las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ya el examen de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado. Para ello nos ocuparemos con algún detalle de los aspectos relacionados con el cambio climático, la energía, la movilidad y el transporte, y sector industrial. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y turismo.

5.1. CAMBIO CLIMÁTICO

Al proceder al examen de la actuación del Estado en materia de cambio climático en el año 2020 debe realizarse una advertencia preliminar, tan habitual ya, que se ha convertido prácticamente en una cláusula de estilo. Y es que, en efecto, se trata de una actuación que 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.

Cuanto se acaba de decir, nítidamente apreciable, por lo demás, en la profusión de actuaciones normativas y planificadoras sectoriales habidas en estos últimos años, queda reflejado de manera particularmente palmaria en el texto de la Declaración de emergencia climática, aprobada por el Consejo de Ministros el día 21 de enero de 2020. En la mencionada Declaración, de carácter meramente político y sin que de ella se deriven consecuencias de cualquier otra índole, el Gobierno se comprometió a adoptar 30 líneas de acción prioritarias, cinco de ellas en los primeros cien días, para combatir el cambio climático con políticas transversales. Como habíamos señalado en el apartado introductorio, y con carácter meramente ejemplificativo a los solos efectos de mostrar la amplitud del enfoque integrador de las consideraciones relacionadas con el cambio climático en las políticas sectoriales, baste reseñar que las medidas que dicha Declaración contiene, afectan a ámbitos tan diverso como el modelo industrial, los convenios de transición justa, la organización administrativa, participación pública, transición energética, sector financiero, conservación de la naturaleza, superficie marina protegida, movilidad, vivienda, residuos, economía circular, plásticos, o turismo sostenible. Pocas dudas caben, pues, de 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.

Hechas las precedentes consideraciones, pasamos a examinar los aspectos más relevantes en esta materia observados en este año 2020, siguiendo un esquema clásico: dedicar este apartado a la acción ambiental del Estado relativa al régimen jurídico específico de la lucha contra el cambio climático (en sus vertientes normativa, de planificación y de ejecución), que se presenta algo menos intensa que en años anteriores; y diferir su integración en las políticas sectoriales más tradicionalmente entendidas a los epígrafes inmediatamente posteriores, donde, ahí sí, el cambio climático aparece de manera prácticamente omnipresente.

5.1.1. La vertiente normativa: la modificación de la ley 1/2005 que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, su desarrollo reglamentario, y la tramitación de la Ley de cambio climático y transición energética

Por lo que respecta a la vertiente normativa, e insistiendo de nuevo en la incidencia en esta materia de otras normas sectoriales, debe destacarse en primer lugar que en el año 2020, a través de la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, se han modificado diversos aspectos 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. La reforma introducida por la mencionada Ley 9/2020 responde a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo que comienza el 1 de enero de 2021, así como de introducir los elementos conexos que establecen otras normas de la UE. De esta manera, la Ley 9/2020 transpone parcialmente la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, e incluye también los contenidos de la Decisión (UE) 2015/1814. Muy sintéticamente, pues la exposición detallada de los contenidos de esta norma se realiza en el capítulo correspondiente al cambio climático dentro de este Observatorio, señalemos que, además de adaptar el objeto de Ley 1/2005 a las exigencias de la Directiva (UE) 2018/410 y de introducir nuevas definiciones (como la de nuevo entrante respecto de cada uno de los dos periodos de asignación), la Ley 9/2020 introduce diversas modificaciones que afectan al régimen de las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, a la regulación y asignación de los derechos de emisión (capítulos III y IV), a la regulación de los ajustes y de la devolución de la asignación gratuita de derechos de

emisión (capítulo V), a las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones, a la verificación de datos y acreditación de los verificadores y al Registro. Incorpora también la regulación específica del sector aéreo.

Por lo que respecta al desarrollo reglamentario de la Ley 1/2005, hay que dar noticia de la aprobación del Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030. Muy sintéticamente, y entre otros contenidos, el RD 18/2019 transpone al ordenamiento jurídico español determinados aspectos relativos al cumplimiento de los requisitos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión, a la colaboración y cooperación entre administraciones públicas y a los ajustes en la cantidad de derechos de emisión asignados de manera gratuita a las instalaciones de la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas (contenidos en los apartados 17 y 14. m) y n), respectivamente, de su artículo 1); así como la Decisión (UE) 2015/1814.

Más allá de las normas concretas a las que acabamos de hacer referencia, y a pesar de que no haya sido aprobada a lo largo del año 2020, es imprescindible realizar alguna referencia a la tramitación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En este sentido, apuntemos que el Gobierno remitió el 19 mayo de 2020 a las Cortes Generales el primer proyecto de ley de Cambio Climático y Transición energética, cuyos contenidos responden a los de la última versión conocida del Anteproyecto (elaborado a finales del año 2019, tras su sometimiento a información pública y consultas en junio de aquel año, y presentado al público en febrero de 2020). Teniendo en cuenta que el mencionado anteproyecto ya fue objeto de análisis en la edición anterior de este Observatorio, no creemos necesario reiterar ahora las consideraciones que allí hicimos. Máxime cuando en el año 2021 se ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y ocasión habrá en la próxima edición de esta obra de examinarla con más detalle.

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 ha llevado a cabo algunas actuaciones de planificación y de ejecución.

Así, comenzando por las labores más amplias de planificación, pocas dudas caben de que la noticia más relevante de este año 2020 ha sido la aprobación el 22 de septiembre del nuevo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC-2), cuya tramitación se había iniciado en el año anterior. Antes de exponer sumariamente sus principales contenidos, entendemos que merece la pena reseñar que el PNACC-2, además de intentar responder a las necesidades derivadas de adaptación a los riesgos conectados con el cambio climático que constituyen su primaria y principal finalidad, pretende también, de manera novedosa y claramente sobrevenida, alinearse con “las nuevas políticas planteadas por el Consejo Europeo que vinculan la adaptación con las políticas de recuperación frente a la pandemia”, en palabras de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. En cualquier caso, destaquemos que el PNACC-2 se estructura en 18 ámbitos de trabajo (que incluyen, entre otros, la salud humana, agua y recursos hídricos, patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas, costas y medio marino, forestal, agricultura y ganadería, energía, movilidad y transporte, turismo, ciudad, urbanismo y edificación), para los cuales define objetivos y 81 líneas de acción. A este respecto, y junto a las líneas de trabajo sectoriales, el PNACC-2 incorpora una serie de líneas transversales que abarcan: a) la vulnerabilidad territorial y social; b) los efectos transfronterizos; c) el enfoque de género; d) la prevención de la mala adaptación e incentivos perversos; e) costes y beneficios de adaptación e inacción; y f) orientación a la acción.

Descendiendo ya a las actuaciones de ejecución, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que mediante Acuerdo de 14 de abril de 2020, el Consejo de Ministros aprobó la asignación individual de derechos de emisión al séptimo conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del periodo 2013-2020 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Son asignaciones distribuidas en 35 proyectos (22 referidos a instalaciones existentes y 13 a nuevas instalaciones) que constituyen el séptimo grupo de nuevos entrantes de este periodo. Por otra parte, y por lo que respecta a los operadores aéreos, el Consejo de Ministros aprobó, mediante Acuerdo de 22 de septiembre de 2020, la asignación individualizada de derechos de emisión a operadores aéreos para el año 2020, como consecuencia de la vinculación de los regímenes de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea y de Suiza.

5.2. ENERGÍA

Continuando con la tónica observada en los años precedentes, la interrelación entre política energética y medio ambiente (especialmente desde la perspectiva del binomio energía y clima), es uno de los ejes

fundamentales que definen la actuación ambiental del Estado en el 2020. De esta manera, puede afirmarse que el año de referencia se ha caracterizado tanto por los avances en la tramitación y aprobación de diversos instrumentos de carácter estratégico y de programación a los que referiremos a lo largo de esta sección, como por la aprobación de una profusa serie de normas dirigidas a regular determinados aspectos del sector eléctrico, cuya última función y justificación parece radicar en avanzar en el proceso de transición del sistema energético hacia una economía climáticamente neutra.

En todo caso, y antes de proceder a una exposición más detallada, debe recordarse en estos párrafos iniciales que el contexto general en el que se mueven muchas de las iniciativas que inmediatamente reseñamos viene definido, en primer lugar, por la denominada “transición energética”: concepto relacionado con la ruta hacia una economía hipocarbónica (o descarbonización), y cuyo significado está obviamente conectado con el enfoque que a este respecto vienen adoptando desde hace un tiempo las políticas de la Unión Europea. No es necesario recordar a estas alturas la relevancia que en este punto presentan tanto el marco estratégico de energía y clima para el periodo 2020-2030 (para cuyo desarrollo presentó en el año 2016 el conocido como “paquete de invierno”), como la estrategia global para un futuro climáticamente neutro (con un horizonte temporal 2050) adoptada por la Comisión Europea en el documento “Un planeta limpio para todos” -COM (2018) 773 final-; o, en fin, el Pacto Verde Europeo (Green Deal), que plantea una estrategia para alcanzar una sociedad próspera y justa, basada en una economía eficiente en el consumo de recursos y que fija como objetivo lograr la neutralidad climática en el 2050 formuló una estrategia global para un futuro climáticamente neutro. A lo anterior debe añadirse el impacto que la “Ley Europea del Clima”, cuya tramitación se desarrolla sobre la base de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 -COM (2020) 80 final, de 4 de marzo de 2020-). La propuesta mencionada eleva el objetivo de reducción de emisiones de un 40 a un 55% hasta alcanzar la neutralidad climática en 2050. Se trata de un contexto muy amplio, que afecta potencialmente a la práctica totalidad de las políticas sectoriales, y cuyo entramado normativo impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar determinados instrumentos de planificación (como los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima 2021-2030 o las Estrategias de Bajas Emisiones a Largo Plazo -2050-).

A lo anterior, y con idéntico propósito contextualizador, debe añadirse como elemento peculiar, la incidencia que presenta la situación de pandemia COVID-19. De esta manera, y aparte de otras implicaciones a las que aludíamos genéricamente en el apartado introductorio de este capítulo, la

huella de la pandemia es también apreciable desde el punto de vista de los contenidos de las normas aprobadas en esta materia (con profusión del uso de la figura del Decreto Ley), y la más notable presencia de elementos sociales y de empleo junto a los aspectos estrictamente relacionados con los objetivos estrictamente referidos a la descarbonización de la economía o al incremento de las energías procedentes de fuentes renovables.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar las peculiaridades más relevantes de las implicaciones sostenibilistas o ambientales en la política energética el Estado en el año 2020, centrándonos especialmente en las actuaciones de carácter estratégico o planificador. Recordemos finalmente que los análisis de las normas jurídicas aprobadas en relación con la transición energética y las energías renovables son objeto de un tratamiento pormenorizado en sendos capítulos de esta obra; por ello, y como habíamos indicado en el apartado introductorio, procuraremos en la medida de lo posible no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema.

5.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general

Siguiendo un esquema similar al que venimos adoptando en las sucesivas ediciones de este Observatorio, comenzamos por analizar la integración de los elementos sostenibilistas en los instrumentos de planificación de carácter general. Ello implica ocuparnos, por una parte, de las vicisitudes y novedades acaecidas durante el año 2020 en relación con la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026, como, fundamentalmente, a la descripción de novedades esenciales producidas en el año de referencia por lo que respecta a las más amplias formulaciones realizadas por la Administración del Estado en este ámbito: 1) el Marco Estratégico de Energía y Clima y la 2) la Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050.

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

No hace falta recordar que, ya desde 2018, la acción del Estado que pretende dar respuesta a los objetivos y obligaciones que se encuadran en el contexto europeo cuya somera exposición abre esta sección se plasma de manera clara en el denominado Marco Estratégico de Energía y Clima en España; que, como es sobradamente conocido comprende tres elementos fundamentales: la 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). Importa destacar que estos elementos o pilares fundamentales que se acaban de señalar ni agotan la totalidad de los aspectos que abarca el proceso de descarbonización emprendido por la Unión Europea, ni pueden tampoco contemplarse de una manera aislada respecto de otros instrumentos estratégicos.

En las ediciones precedentes (2019 y 2020) de esta obra ya tuvimos ocasión de dar cuenta de los principales contenidos de estos tres elementos, y a aquella exposición detallada ahora nos remitimos; en la edición actual nos limitaremos a dar noticia de algunos desarrollos producidos en el año 2020 de las previsiones del PNIEC 2021-2030 y de la Estrategia de Transición Justa. Como es también habitual, en el presente epígrafe no nos ocupamos del proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, puesto que ya ha sido objeto de tratamiento tanto en el apartado correspondiente al cambio climático, como en los diversos análisis sectoriales.

a.1.1) El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y algunos instrumentos de desarrollo elaborados o aprobados en el año 2020.

Como es perfectamente conocido, y 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 constituye un documento programático de amplísimo alcance que no afecta únicamente al sector energético, sino que incide también en políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería, entre otros. A grandes rasgos, el PNIEC define una serie de objetivos que, sintéticamente se concretan en la consecución de un 23 % de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; de una cuota de un 42 % de renovables sobre el uso final de la energía; de un 39,5 % de mejora de la eficiencia energética; y en alcanzar un 74 % de energía renovable en la generación eléctrica. Para ello determina unas líneas de actuación (de reducción de la demanda total de energía a través de un aumento de la eficiencia energética de España; sustitución significativa de combustibles fósiles por otros autóctonos (energías renovables fundamentalmente); y la electrificación de la economía)-. En este preciso sentido 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. Finalmente, no puede olvidarse que el PNIEC establece el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, así como de otros planes y programas estatales y autonómicos.

Las vicisitudes acaecidas a lo largo del año 2020 relacionadas con una hasta cierto punto azarosa tramitación, iniciada en el año 2018, ya han sido tratadas en el epígrafe tercero de este capítulo. Por ello, y como ha sido avanzado, nos limitaremos ahora a apuntar algunas cuestiones relacionadas con su desarrollo. En este sentido, y reiterando una vez más las evidentes interrelaciones entre lo que establece este instrumento y otras figuras de planificación sectoriales, es importante tener en cuenta que el PNIEC prevé también su desarrollo a través de otras estrategias y planes específicos, ligados a las diversas y numerosas medidas que pergeña. Pueden mencionarse entre ellos diversas “hojas de ruta”, cuya elaboración ha comenzado a abordarse en el año 2020: la “hoja de ruta del biogás” (encuadrada dentro del desarrollo de la medida 1.8 del PNIEC -promoción de los gases renovables-); la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España; y “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”. Las dos primeras se hallan aún en un estado embrionario de elaboración (fueron sometidas a consulta previa en entre el 29 de abril y el 19 de junio de 2020). Por el contrario, la Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable fue aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2020; y por ello consideramos que merece una referencia, siquiera sucinta, en el párrafo que sigue.

Para una comprensión adecuada de la “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”, aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2020, es necesario tener en cuenta preliminarmente que el hidrógeno, a diferencia de otro tipo de energías como la eólica o la solar, no es una fuente primaria de energía, sino que se trata de un producto manufacturado que es capaz de almacenar energía para, posteriormente, ser liberada de forma gradual. Por ello, el concepto de “hidrógeno verde” o “hidrógeno renovable” hace referencia a aquél en que se emplean energías renovables para su fabricación. La Hoja de Ruta, como instrumento de desarrollo del PNIEC 2021-2030 que se pretende además alineada con la Estrategia Europea del Hidrógeno, fija una serie de objetivos con un horizonte temporal de 2030 que, sintéticamente se pueden expresar del modo que sigue: a) conseguir una producción de 4 GW de potencia instalada de electrólisis en 2030 (con un objetivo intermedio de lograr una producción de entre 300 y 600 MW en 2024); b) conseguir que en el 2030 el 25% del consumo de hidrógeno por la industria sea renovable (“hidrógeno verde”), sustituyendo al actualmente utilizado “hidrógeno gris” (que emplea gas natural como materia prima en su elaboración); y c) conseguir, por lo que respecta a la movilidad, que en el año 2030 exista una flota de al menos 150 autobuses; 5.000 vehículos ligeros y pesados, y dos líneas de trenes comerciales propulsadas con hidrógeno renovable. Para conseguir estos objetivos, la Hoja de Ruta establece un elenco de 60 medidas de muy diversa

índole, que abarcan desde aspectos normativos a la previsión de instrumentos financieros de apoyo a estos objetivos (en los ámbitos industrial, energético y de movilidad).

a.1.2) La Estrategia de Transición Justa (ETJ).

Otro de los pilares del Marco Estratégico de Energía y Clima lo constituye la Estrategia de Transición Justa (ETJ), que trata de incorporar políticas con eminente contenido social en las medidas de acción climática dirigidas a transformar los modos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad. En este sentido, la ETJ prevé una serie de medidas que, entre otros ámbitos, se centran en el acompañamiento específico a sectores estratégicos industriales, la reducción de la desigualdad o las denominadas medidas de reactivación (que incluyen los denominados Convenios de Transición Justa), o actuaciones incluidas en el Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021.

Ya hemos tenido ocasión de referirnos a las dudas que suscita la ETJ por lo que respecta a su proceso de elaboración. En cualquier caso, procedemos a dar cuenta a continuación de diversos aspectos de la acción del Estado en el año 2020 que inciden en las consideraciones abarcadas por la ETJ.

Así, hay que reseñar en primer lugar la realización de diversas actuaciones del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el marco del Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021 (con la autorización del cierre de cinco de las catorce centrales de carbón existentes en la península)

Por otra parte, y por lo que respecta al desarrollo de los convenios para la transición justa (CTJ), merece la pena reseñar la aplicación de determinados programas de ayudas en el marco de esta figura central de la ETJ que, como es perfectamente conocido, está concebida prioritariamente para intentar mantener el empleo, fijar la población y crear actividad en los territorios afectados por el cierre de minas, centrales térmicas o nucleares. En este sentido, y por lo que respecta a los instrumentos gestionados por el Instituto para la Transición Justa, cabe destacar la Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023. También cabe mencionar el programa de ayudas, gestionado en este caso por la Fundación Ciudad de la Energía (CIUDEN) y dotado con una cuantía de 7 millones de euros, convocado mediante

Resolución de 27 de julio de 2020, de la Secretaria de Estado de Energía, dirigida al otorgamiento de ayudas a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón. En fin, y sin ánimo de agotar la cuestión, anotemos la priorización en las líneas de ayudas que gestiona el IDAE para instalaciones de energías renovables térmicas y eléctricas, de los proyectos ubicados en zonas de transición justa, mediante el otorgamiento de una puntuación adicional.

Finalmente, para cerrar este apartado, y conectado con los objetivos de la Transición Justa debemos mencionar la introducción de ciertas disposiciones en el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, que tienden a facilitar la aplicación de las previsiones del Real Decreto Ley 17/2019, de 22 de noviembre en este ámbito. Cabe recordar a este respecto que, como advertíamos en la edición anterior de este observatorio, el mencionado RD Ley 17/2019 introdujo, entre otras medidas, un mecanismo en el otorgamiento de permisos de acceso a la red eléctrica de nuevos proyectos de renovables en las zonas en transición (los “nudos de transición justa”), que permitiera valorar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos y económicos como los medioambientales y sociales (incluido el potencial de generación de empleo). Pues bien, el RD Ley 23/2020, ante la necesidad de conocer la capacidad de acceso existente en esos nudos concretos para poder aplicar el mecanismo descrito, arbitra a través de su Disposición Adicional primera la manera en que el operador del sistema debe calcular e informar a la Dirección general de Política Energética y Minas acerca de la capacidad de acceso individualizada de cada nudo de transición justa.

b) La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050

Respondiendo a las exigencias que se derivan del Reglamento 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar una Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050), se aprobó finalmente el 3 de noviembre de 2020 la “Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050” (en adelante, ELP 2050).

Muy sintéticamente, y por lo que respecta a sus objetivos (en consonancia con las previsiones del PNIEC 2021-2030, y con la pretensión de convertir a España en un país climáticamente neutro a mediados del siglo XXI), la Estrategia-2050 se plantea la reducción de las emisiones brutas de gases de efecto invernadero en un 90% en 2050 respecto al año 1990 (lo que implica una reducción de emisiones de CO₂ desde las 334 millones de toneladas equivalentes (MtCO₂eq) emitidas en 2018 a un máximo de 29

MtCO₂eq emitidas en 2050); mientras que el 10 % restante se calcula que podría ser absorbido por sumideros de carbono.

Como es lógico, la ELP 2050 adopta un enfoque completamente transversal a largo plazo, con una particular atención en los aspectos de ahorro y eficiencia energética (con una reducción estimada de las importaciones de energía del 73% de la energía consumida en 2018 al 13% en 2050); la movilidad sostenible (desde la doble perspectiva del cambio modal e integración en la planificación urbanística, y de la energía motriz - con un objetivo de que un 79% de la movilidad se realice empleando energía final de origen renovable-); o la edificación (con la estimación de que este sector estará plenamente descarbonizado en 2050, con un especial protagonismo de la rehabilitación energética y los sistemas de climatización). Otros ejes sobre los que incide la ELP 2050 son el sector industrial (con una previsión de disminución de emisiones desde 72 MTCO₂ en 2020 a 7 MTCO₂ en 2050); la agricultura, los residuos y la economía circular (reseñemos a este respecto la toma en consideración de aspectos la mejora de la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, a la producción de biogás, la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, entre otros). A ello hay que añadir la muy especial importancia que la ELP 2050 concede al denominado "capital natural", fundamentalmente desde la perspectiva de su contribución a la absorción de CO₂ de la atmósfera como sumideros de carbono. En este sentido, y además de las cuestiones relacionadas con la mejora de la gestión forestal, la ELP 2050 introduce diversas previsiones como la de reforestar 20.000 hectáreas al año entre 2020 y 2050, aumentar un 4% la superficie de tierras forestales, y restaurar y recuperar 50.000 hectáreas de humedales.

Anotemos, en fin, que todo cuanto se ha dicho ha de contemplarse en el marco de las "oportunidades de la transición ecológica" por lo que respecta a la innovación, empleo e inversión. En este sentido, la ELP estima que el impacto positivo en la generación de empleo de las medidas que establece puede cifrarse en el aumento de unos 300.000 empleos netos al año a lo largo de este periodo).

- c) Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026.

Examinadas las principales novedades acaecidas en el año 2020 en relación con los elementos que conforman el Marco Estratégico de Energía y Clima, y habiendo dado cuenta también de las estrategias de emisiones a largo plazo, debemos mencionar, para cerrar el presente apartado dedicado a la integración de las consideraciones sostenibilistas en los instrumentos de planificación energética de carácter general, algunas novedades relacionadas

con la planificación eléctrica que, con carácter vinculante, debe desarrollarse en el marco de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Nos referimos concretamente Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica.

Como señalábamos en la edición anterior de este Observatorio, a través de la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, se inició el proceso de elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica para el periodo 2021-2026 (PDRTEE 2021-2026), que habría de sustituir al PDRTEE 2015-2020, y cuyos contenidos pretenderían además ser congruentes con los objetivos y líneas de acción predicables de la denominada "transición energética". En este sentido, apuntemos como aspectos generales que se desprenden del borrador sometido a alegaciones y consulta pública del PDRTEE 2021-2026, el mencionado plan se ordena a contribuir al cambio hacia un mix de generación con presencia predominante de energías renovables (en consonancia con los objetivos que en este ámbito se establecen en el PNIEC 2021-2030, y, por ello, con la identificación de algunas actuaciones posteriores al horizonte temporal de 2026).

En cualquier caso, y aunque se observa que la tramitación de este plan se ha desarrollado a lo largo del 2020 (incluyendo el inicio del procedimiento de evaluación ambiental estratégica), lo cierto es que aún no ha sido finalmente aprobado, y de la última actuación de la que tenemos noticia es su sometimiento el 15 de febrero de 2021 al trámite de alegaciones y consulta pública. De nuevo, el Consejo de Ministros ha invocado las circunstancias derivadas del COVID-19 para justificar la falta de aprobación del PDRTEE 2021-2026. Sea como fuere, y ante la previsible falta de aprobación en un plazo razonable que ya era patente a finales del año 2020, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2020, decidió prorrogar la vigencia del PDRTEE 2015-2020. Así, pues, y en espera de la culminación de este proceso de planificación con el horizonte temporal 2021-2026, el instrumento actualmente vigente es el PDRTEE 2015-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, con las modificaciones introducidas a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, y teniendo en cuenta además las adaptaciones de carácter técnico operadas mediante la «Orden TEC/748/2019, de 27 de junio, que ya han sido objeto de mención en las correspondientes ediciones anteriores de esta obra.

5.2.2. Actuaciones en el ámbito de las energías renovables: permisos de acceso y modificación del sistema de subastas

Realizada la exposición de los principales instrumentos estratégicos y programáticos en el ámbito de la energía, y descendiendo al análisis de otras actuaciones en esta materia, debemos observar en primer lugar que, en el

contexto de transición energética al que nos venimos refiriendo reiteradamente, y anotando adicionalmente la previsión que se contiene en el PNIEC 2021-2030 de instalar alrededor de 5.000 MW por año de nueva capacidad de energías renovables en su periodo de vigencia, se encuadra una profusa serie de normas aprobada a lo largo del año 2020, que afectan de manera relevante al régimen aplicable a las energías renovables. Como advertíamos al inicio de esta sección, nos limitaremos aquí a dar sucinta noticia y referencia de las mismas, remitiendo al lector a los correspondientes capítulos de esta obra para su examen pormenorizado.

Destaquemos así en primer lugar el Real Decreto Ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Muy sintéticamente, la norma mencionada ordena los permisos de acceso y conexión, modifica el sistema de subastas, aborda “nuevos modelos de negocio”, y se ocupa de diversas cuestiones relacionadas con la eficiencia energética (en relación con una parte de la Directiva 2012/27). Importa poner de relieve que este Real Decreto Ley 23/2020 ha sido objeto de diversos desarrollos reglamentarios. En este sentido, y por lo que se refiere a la ordenación de los permisos de acceso y conexión, se ha aprobado el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. Por su parte, las disposiciones relativas al sistema de subastas han sido desarrolladas mediante el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica; al que hay que añadir la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025. Conectada con esta última Orden, se convocó la primera subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables mediante Resolución de 10 de diciembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Energía.

5.2.3. Eficiencia energética en la edificación

Por lo que respecta a la eficiencia energética en el sector de la edificación, y atendiendo a los aspectos de planificación, debe mencionarse en primer lugar la Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020). Esta Estrategia, que actualiza la precedente de 2017, responde a las exigencias que se derivan de la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios, modificada por Directiva

(UE) 2018/844, que prevé que cada Estado miembro elaborará una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050. Todo ello facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo.

El análisis minucioso de los contenidos de la ERESEE 2020 desborda ampliamente el objeto de estas páginas, y más aun teniendo en cuenta que la presente edición de este Observatorio dedica un capítulo completo al análisis de este sector, al que nos remitimos. Baste indicar aquí, por tanto, que, por lo que respecta a sus objetivos, la ERESEE 2020 pretende alinearse con los establecidos en este ámbito por el PNIEC 2021-2030, la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, así como los relacionados con la rehabilitación energética de los edificios que marca la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. Más concretamente, y con la última meta de conseguir en 2050 una reducción de un 36,6% el consumo de energía final del sector de la edificación en 2050 respecto al consumo actual, plantea un objetivo a 2030 de disminuir el consumo de energía final en el sector residencial en 26.394 GWh, con una importante disminución del consumo correspondiente a usos térmicos (calefacción y agua caliente sanitaria). Para ello prevé un buen número de medidas (entre las que también se incluyen las de rehabilitación en los hogares de situación de pobreza energética), estructuradas en diversos ejes, que incluyen el impulso de la coordinación sectorial, el desarrollo normativo y medidas administrativas, o la financiación.

Desde la perspectiva de las iniciativas concretas de programas de ayudas directas, cabe destacar que mediante el Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, se ha aprobado y regulado un programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes (programa PREE). Esta iniciativa, emparentada con las anteriores PAREER-CRECE y PAREER II, parte de la constatación de la escasa proporción de edificios existentes que han realizado intervenciones de rehabilitación energética (un 3,3%); lo que lastra la consecución de los objetivos de ahorro energético en una situación donde el 30% del consumo final de energía corresponde a los parques de edificios. Para impulsar, pues, la sostenibilidad de la edificación prevé la financiación de actuaciones que abarcan los cambios en la envolvente térmica, la sustitución de instalaciones de generación térmica con combustibles de origen fósil por fuentes renovables, o la mejora en la eficiencia energética en la iluminación, entre otras.

5.3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

El examen de la actuación del Estado desde la perspectiva de la incorporación de consideraciones sostenibilistas en las políticas sectoriales a lo largo del año 2020, nos muestra, una vez más, la atención especial que ha merecido el sector de la movilidad. Tal constatación resulta, por otra parte, completamente lógica, teniendo en cuenta tanto el papel fundamental de este sector en el desarrollo de las actividades económicas, su peso en el consumo de energía final, y los impactos ambientales que de él se derivan. En este último sentido, señalemos que, según los datos que se desprenden de la edición 2021 (serie temporal 1990-2019) del Inventario Nacional de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero y del Inventario Nacional de contaminantes atmosféricos (aprobados mediante Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental), las emisiones procedentes del transporte suponen un 29,1 % del total de las emisiones, con una evidente relevancia de las emisiones del transporte por carretera (un 26,9 % del total de las emisiones de GEI), y un menor peso de las emisiones del transporte aéreo nacional y la navegación doméstica (1,0 % y 1,1 % del total de las emisiones, respectivamente).

En los párrafos que siguen abordamos la integración de elementos de sostenibilidad en la política sectorial de movilidad y transporte en el año 2020. Para ello realizaremos en primer lugar un breve repaso de la consideración de estos factores en los principales instrumentos estratégicos de carácter general o global que afectan a estos sectores. A continuación, nos referiremos a concretas actuaciones planificadoras y de ejecución (y también alguna de carácter normativo) que inciden en aspectos concretos en estos ámbitos: vehículos y planificación del sector portuario.

5.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte

Teniendo en cuenta cuanto ha sido señalado, no resulta extraño que el ámbito de la movilidad aparezca como uno de los ejes fundamentales sobre los que inciden una buena parte de las medidas que se perfilan en todos los elementos configuradores del Marco Estratégico de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030, proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética), en la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, así como en algunos instrumentos de desarrollo como la “Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable”. Resulta también relevante en este punto recordar las líneas de actuación que afectan al sector de la movilidad, transportes e infraestructuras contenidas en el Plan Nacional de Adaptación

al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC 2). En este último sentido, el PNACC 2 preconiza, entre otros aspectos, la incorporación de los criterios de adaptación al cambio climático a la planificación estratégica del sector transporte, o la incorporación de dichos criterios de adaptación al cambio climático en la construcción y ampliación de las infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) en todas sus fases -incluyendo las de explotación y conservación-.

Más allá del apretado repaso que acaba de hacerse, y como instrumento específicamente centrado en el ámbito de la movilidad y el transporte, debemos referirnos ahora a la iniciativa más ambiciosa y ampliamente formulada emprendida por el Estado en el año 2020: la “Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030” (EM 2030). Puede describirse, utilizando los términos que emplea la propia EM 2030, como “un documento marco que guiará las actuaciones del MITMA en materia de movilidad, infraestructuras y transportes en los próximos 10 años”, que pretende sustituir a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009. Responde la EM 2030 a diversos retos que genéricamente identifica con la descarbonización de la economía, el cambio climático, la irrupción de nuevas tecnologías y la concentración cada vez mayor de población en las grandes ciudades. Añade, además, como presupuesto para su elaboración, que las necesidades presentes se identifican más con el uso óptimo de las infraestructuras de transportes y movilidad que con la inversión en nuevas infraestructuras. Sobre esta base, la EM 2030 se estructura en nueve ejes (movilidad para todos; nuevas políticas inversoras; movilidad segura; movilidad de bajas emisiones; movilidad inteligente; cadenas logísticas intermodales; conectando Europa y conectados al mundo; aspectos sociales y laborales; y evolución y transformación del MITMA). En cuanto a sus contenidos, y centrándonos fundamentalmente en el eje 4 (movilidad de bajas emisiones), cabe destacar que, como era previsible, se ordena a reducir la contaminación atmosférica y acústica derivada del transporte, y ello a través de diversas actuaciones centradas en los aspectos que tradicionalmente han venido siendo considerados en las políticas de movilidad en estos últimos años: el desarrollo de fuentes de energía alternativas para el transporte (electrificación, hidrógeno), el estímulo de los medios de transporte de bajas emisiones, la renovación del parque de vehículos, así como en otras actuaciones relacionadas con el impulso de la sostenibilidad de los edificios e instalaciones del transporte (terminales, talleres, superficies). Entre los aspectos más destacables de esta EM 2030 está el de la previsión de arbitrar mecanismos para mejorar la integración de las consideraciones de movilidad en el planeamiento urbanístico y, desde luego, la doble previsión que realiza la EM 2030 de realizar un inventario de

planes y estrategias aplicables en este ámbito (lo que ya, de por sí, sería una magnífica noticia), y de ser desarrollada a través de ulteriores instrumentos de planificación (singularmente, de infraestructuras).

Entre las denominadas medidas que incluye este vasto paraguas de la EM 2030, se incluye la elaboración de una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte; mencionada también entre los compromisos que refleja la Declaración de emergencia climática a la que nos referimos en el epígrafe correspondiente. Pues bien, debe reseñarse a este respecto que en el año 2020 se ha iniciado la tramitación de esta norma, con la realización de las consultas previas a la elaboración del primer borrador entre el 22 de julio al 15 de noviembre de 2020. Por lo que respecta a sus contenidos, y pese a tratarse de un documento, obviamente, muy embrionario, señalemos que la futura norma parece que pretende afrontar diversos retos, prácticamente coincidentes con los expuestos para la EM 2030, y que están relacionados, entre otros aspectos, con la urgencia climática, la transformación digital, los desafíos peculiares que plantea la movilidad urbana y rural (prestando particular atención al problema de la despoblación), la planificación de infraestructuras, o la financiación del transporte. Todo ello sin olvidar, además, la necesaria coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones con competencias en transporte. En este sentido, y según se desprende de la noticia publicada por el MITMA en el mes de septiembre de 2020, parece que la LMS prevé crear un Sistema Nacional de Movilidad, entendido como un “órgano” de coordinación y cooperación interadministrativa, y que tendrá aspectos comunes con otros organismos de coordinación establecidos, como el Sistema Nacional de Salud o el Sistema Nacional de Protección Civil.

Descendiendo ya a un análisis más detallado de las acciones que se han llevado a cabo en este sector durante el año 2020, cabe señalar que, aparte de algún aspecto relacionado con la planificación de infraestructuras portuarias, las actuaciones relacionadas con las políticas de movilidad y transporte han incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con los vehículos. A ellos nos referiremos separadamente.

5.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera

El repaso de las actuaciones centradas en los vehículos debe comenzar por dar cuenta de una iniciativa que, además de los aspectos relativos a la sostenibilidad, incorpora, o pretende incorporar, objetivos de reactivación de la industria de la automoción, presentado en el mes de junio de 2020. Nos referimos al llamado “Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada”. Dotado

con 3.750 millones de euros, el mencionado plan incluye un total de 20 medidas, algunas a cortísimo plazo -el mismo año 2020- y otras a medio plazo -años 2021 y 2022-, estructuradas en cinco pilares clave: 1) Renovación del parque de vehículos hacia otro más moderno y eficiente -que incluye medidas como los programas MOVES II, RENOVE, o la habilitación de uso parcial del superávit de las Entidades Locales para la renovación eficiente de las flotas-; 2) Inversiones para impulsar la competitividad y la sostenibilidad -que incluye actuaciones como la flexibilización temporal de la línea de préstamos Reindus, o la previsión de una línea ICO de vehículos de uso profesional-; 3) Investigación, desarrollo e innovación para los nuevos retos; 4) Fiscalidad para impulsar la competitividad del sector; y 5) Medidas en el ámbito de la formación y cualificación profesional. Como se comprobará inmediatamente, una buena parte de las concretas actuaciones de ejecución que se han llevado a cabo por el Estado en el año 2020 en el sector de los vehículos eficientes están presentes en este plan.

Por lo que respecta a los instrumentos de concesión de ayudas directas, hay que mencionar en primer lugar la aprobación del denominado Plan "RENOVE 2020", dirigido a la renovación del parque de vehículos. El mencionado plan fue aprobado a través del Real Decreto Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo; y posteriormente desarrollado a través de la Orden ICT/971/2020, de 15 de octubre, por la que se desarrolla el programa de renovación del parque circulante español en 2020 (Plan Renove 2020) y se modifica el Anexo II del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. Se trata de un programa de ayudas directas, con una dotación global de 250 millones de euros, que pretende no sólo promover la sustitución de vehículos antiguos por otros nuevos -en principio, menos contaminantes-, sino también estimular la demanda y activar la producción de vehículos automóviles. Las ayudas pueden alcanzar hasta los 4.000 euros, dependiendo del tipo de vehículo y del beneficiario. No faltaron, sin embargo, algunas críticas por parte de colectivos ecologistas, que consideraron que la tipología de vehículos subvencionables era demasiado laxa por lo que respecta a las exigencias de emisiones a la atmósfera de CO₂/km.

Continuando con los programas de ayudas, en este caso centradas en el fomento del vehículo eléctrico, hay que dar noticia del desarrollo durante el año 2020 de una nueva edición del programa MOVES (el Programa MOVES II), aprobado mediante Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de

Ceuta y Melilla. El RD 569/2020 fue modificado posteriormente por la Disposición final Primera del Real Decreto 587/2020, de 23 de junio, por el que se regula la concesión directa de dos subvenciones a la Universidad Politécnica de Madrid y al Servicio de Salud del Principado de Asturias en materia de seguridad minera. Se trata de un programa dotado con 100 millones de euros, y que está dirigido a incentivar la compra de vehículos alternativos, instalar infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, el fomento de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y la implantación de medidas de movilidad urbana sostenible, implantadas tanto por empresas como por Ayuntamientos, para adaptar la movilidad a las exigencias derivadas del período post COVID 19. Entre las principales novedades respecto a la edición del año 2019, el Plan MOVES II incrementa tanto las actuaciones subvencionables (que incluyen las de los os Ayuntamientos para adaptar la movilidad urbana a las exigencias del COVID), como el precio límite de un vehículo turismo para ser subvencionable (que, por ejemplo, en eléctricos puros o híbridos enchufables es de 45.000 euros (o 53.000 para vehículos eléctricos de 8 plazas, en caso de que el beneficiario o destinatario último sea una administración o entidades sin ánimo de lucro reconocidas de utilidad pública).

Relacionadas también con el vehículo eléctrico, pero con un carácter diferente a los instrumentos que acabamos de examinar, hay que dar cuenta también de algunas novedades relacionadas con uno de los obstáculos que más frecuentemente se arguyen para frenar su implantación: la insuficiencia (y eventualmente la ineficiencia) de puntos de recarga. De esta manera, y con el objeto de facilitar que se abran estaciones de recarga ultra rápida en carreteras, autovías y autopistas, el Real Decreto Ley 23/2020 de 23 de junio el RD Ley 23/2020 declara de utilidad pública las infraestructuras eléctricas asociadas a los puntos de recarga de alta capacidad (con potencia superior a 250 kW). Por su parte, el RD 542/2020, de 26 de mayo, por el que se modifican y derogan diferentes disposiciones en materia de calidad y seguridad industrial, modifica el Real Decreto 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 «Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos», del Reglamento electrotécnico para baja tensión. Más precisamente, se modifica el apartado 3.2 «Instalaciones en aparcamiento o estacionamientos colectivos en edificios o conjunto inmobiliarios en régimen de propiedad horizontal» de la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) BT 52 “con objeto de hacer posible la utilización de distintos esquemas de instalaciones, ampliando los permitidos actualmente, lo que dará mayor flexibilidad de actuación en dichas instalaciones sin minorar la seguridad” con el vehículo eléctrico.

Finalmente, y desde el punto de vista de la innovación industrial, cabe dar cuenta de otra actuación conectada con el Plan de impulso a la cadena de valor de la industria de la automoción, y que presenta además evidentes relaciones con la hoja de ruta del hidrógeno. En este sentido, mediante Acuerdo de 28 de julio de 2020, el Consejo de Ministros aprobó una transferencia de crédito de 25.000.000 euros al Ministerio de Ciencia e Innovación para financiar el programa dedicado a la "Innovación industrial en hidrógeno renovable para la movilidad sostenible". El objetivo de este programa es financiar proyectos que tengan como temática principal la aportación del hidrógeno limpio a la movilidad tanto en el transporte público como privado.

5.3.3. Movilidad urbana sostenible

Desde otra perspectiva, específicamente centrada en incentivar proyectos singulares en materia de movilidad sostenible, reseñemos que durante el año 2020 se han tramitado, y resuelto definitivamente (mediante Resolución de la Presidenta del IDAE de 22 de septiembre de 2020), las solicitudes de ayuda que se habían solicitado en el marco del programa MOVES Proyectos Singulares, regulado por las bases contenidas en la Orden TEC/752/2019, de 8 de julio, y convocado mediante Resolución de 24 de julio de 2019 del Consejo de Administración del IDAE. La explicación detallada de este programa puede encontrarse en la edición anterior de este Observatorio. Baste recordar aquí que su objeto era financiar proyectos singulares de gestión integrada de la movilidad ubicados en ciudades Patrimonio de la Humanidad, municipios con alto índice de contaminación o proyectos ubicados en islas, y proyectos relativos a desarrollos experimentales e innovadores, llevados a cabo en el territorio nacional, relacionados con el vehículo eléctrico.

Este programa, no obstante, no ha sido convocado en el año 2020, a pesar de que en relación con el tercer eje (investigación desarrollo e innovación) del Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada, era una de las medidas que a corto plazo debían llevarse a cabo (en julio de 2020).

5.3.4. Planificación en el sector portuario

La actuación del Estado en el año 2020 ha tenido también alguna incidencia relacionada con la realización de trabajos previos para la elaboración y aprobación de un nuevo "Marco Estratégico de Puertos del Estado". Se trata de un instrumento de planificación que define el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación, y los objetivos generales del conjunto del sistema portuario. Pese a su amplitud, importa subrayar que sus

determinaciones condicionan el resto de planificación portuaria (Planes Estratégicos, Planes Directores de Infraestructuras y Planes de Empresa). Pues bien, durante el año 2020 se han llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a la elaboración de un nuevo Marco Estratégico de Puertos del Estado. En este sentido, se celebró un seminario de autoridades portuarias durante el mes de julio de 2020, del que, tras debatir diversos aspectos y propuestas relacionados con este instrumento de planificación, resultó un documento de conclusiones que había de servir de base para la elaboración del nuevo Marco. Del contenido del documento de conclusiones cabe destacar que resalta como principios rectores de actuación en el seno del sistema portuario de interés general, a efectos del mencionado Marco Estratégico, los de la eficiencia, sostenibilidad, seguridad y digitalización. En el momento de redactar estas páginas el Marco no ha sido aún aprobado, aunque a juzgar por las previsiones expresadas por el presidente del Organismo Autónomo Puertos del Estado en el mes de enero de 2021, esta aprobación no debería demorarse demasiado.

5.4. INDUSTRIA: ESTATUTO DEL CONSUMIDOR ELECTROINTENSIVO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

Aunque con menor incidencia que en 2019, el repaso de la integración ambiental en las políticas sectoriales estatales en el año 2020 presenta algunos aspectos dignos de mención por lo que respecta al sector industrial. Algunas de estas actuaciones ya han sido expuestas en otros apartados de este capítulo (como el "Plan de Impulso a la cadena de valor de la Industria de la Automoción, hacia una movilidad Sostenible y Conectada"); por lo que corresponde detenernos ahora en las principales novedades de carácter normativo, y también en alguna actuación relacionada con los programas de ayudas a la eficiencia energética.

Las novedades de índole normativa se centran en la regulación de dos figuras relevantes para la consecución de los objetivos del Marco Estratégico de Energía y Clima, como son las redes eléctricas de distribución cerradas (un tipo especial de redes que permiten contemplar la realidad de la industria interrelacionada entre sí en determinados ámbitos territoriales reducidos - polígonos-, y que permite así una reducción de costes económicos de la energía eléctrica para la mediana y gran industria); y el consumidor electrointensivo (concepto referido, básicamente industrias cuyos procesos de producción exigen un elevado uso de la electricidad, y cuyos costes de suministro pueden llegar a representar hasta el 50 por ciento de sus costes productivos).

En este sentido, recordemos que el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, introdujo y estableció los principios básicos de la regulación de ambas figuras, y se remitió para su desarrollo a sendos Reales Decretos que deberían haberse aprobado en un plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Pues bien, transcurridos dos años desde la entrada en vigor del RD Ley 20/2018, ha visto la luz la primera de las normas de desarrollo que preveía: el Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos. Por lo que respecta a sus contenidos, muy sintéticamente, destaquemos que el RD 1106/2020 establece: a) los requisitos para que un consumidor pueda optar a la categoría de electrointensivo (incluyendo, entre ellos, el de haber consumido, durante al menos dos de los tres años anteriores un volumen anual de energía eléctrica superior a 1 GWh; así como el de operar en un sector o subsector de actividad incluido en su anexo); b) el procedimiento para la certificación de la condición de consumidor electrointensivo; c) las obligaciones de los consumidores electrointensivos; d) el mecanismo de compensación de los cargos por la financiación de la retribución específica a renovables y cogeneración de alta eficiencia y por la financiación adicional en los territorios no peninsulares; y e) el mecanismo de cobertura de riesgos derivados de la adquisición a medio y largo plazo de energía eléctrica por consumidores electrointensivos. Importa destacar que, por lo que respecta a este último punto, el RD 1106/2020 precede a desarrollar reglamentariamente las previsiones de los artículos 14 y 15 del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

La regulación de las redes de distribución eléctrica cerradas continúa pendiente de aprobación, a pesar de que es un aspecto recogido en el Plan Anual Normativo para 2020, aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2020.

En el ámbito de la eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, cabe referirse a dos actuaciones relacionadas con programas de ayudas. En realidad, ambas no son sino la continuación y ampliación, ya sea en presupuesto o en periodo de vigencia, de una iniciativa emprendida en el año anterior: la prevista en el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial. En este sentido, destaquemos que, mediante Resolución de 14 de abril de 2020 del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, se amplió el

presupuesto inicial de 307 millones de euros con 7,3 millones de euros adicionales. Por otra parte, su periodo de vigencia también se prorrogó seis meses más (hasta junio de 2021), mediante el Real Decreto 1186/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial. Los motivos de tal prórroga se relacionan con la crisis del COVID desde una doble perspectiva: atonía en las solicitudes por la crisis sanitaria, y posibilidad de que constituya un mecanismo que incentive la recuperación económica. Finalmente, y a pesar de que se trata de una iniciativa ya comentada en la edición anterior de este Observatorio, recordemos que la finalidad de este programa de ayudas se centra en incentivar la realización de actuaciones en el sector industrial que reduzcan las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, contribuyendo a alcanzar con ello los objetivos de reducción del consumo de energía final que fija la Directiva 2012/27/UE.

5.5. AGRICULTURA

Son diversas también las novedades que ofrece este sector en el año 2020 tanto en el plano organizativo como en la legislación sectorial agrícola. También es remarcable el protagonismo que se atribuye a la agricultura sostenible en instrumentos aprobados este año y que atañen e impactan sobre diversos sectores como son los relacionados directamente con la energía, cambio climático y transición justa. Sin que pueda olvidarse, como se verá, la notable riqueza que como es habitual ofrece la actividad pública de fomento sobre la actividad agrícola, en un año tan singular como el que ahora examinamos.

De un lado, como ha sido apuntado, en primer lugar, se produce una reorganización ministerial que afecta al que actualmente se denomina Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (RD 139/2020 y RD 430/2020). De ella debemos retener, fundamentalmente el importante papel que se desempeña desde la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que constituye, bajo la dependencia del Ministro/a, el órgano que establece propuestas y ejecuta las políticas ministeriales en esta materia, y el directamente responsable de la Política Agrícola Común (PAC), la política de desarrollo rural, la política de regadíos y el desarrollo y coordinación de las relaciones multilaterales en el marco de las políticas agroalimentarias, la innovación en el sector agrario, alimentario y en el medio rural, y el sistema alimentario. También desde allí se determinan los criterios que sustentará la posición española ante la Unión Europea y los acuerdos de ésta con terceros países que tengan contenido agrario y

alimentario. De esta Secretaría General dependen dos Subdirecciones Generales. La Subdirección General de Apoyo y Coordinación y la Subdirección General de Planificación de Políticas Agrarias.

En el plano normativo debe darse cuenta de diversos ejemplos de normas cuya aplicación puede contribuir a la integración de aspectos sectoriales ambientales y de sostenibilidad en este sector productivo.

En primer lugar, en desarrollo de una parte del título IV de la Ley 30/2006 de semillas, plantas de vivero y de recursos fitogenéticos debe recordarse que en su día se aprobó el Reglamento del Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación (RD 199/2017). El mismo año había sido aprobado el acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres mediante el Real Decreto 124/2017. Actualmente observamos que se procede a la compleción de este paquete normativo, y en este sentido, debe darse cuenta de la aprobación del Real Decreto 429/2020 por el que se aprueba el Reglamento sobre acceso a los recursos fitogenéticos (material genético de origen vegetal) de valor real o potencial para la agricultura y la alimentación y a los cultivados para utilización con otros fines. De esta forma ningún recurso queda al margen de la obligación de las autoridades españolas de conservar el patrimonio genético español procedente de especies vegetales. Respecto al acceso a dichos recursos se introducen las disposiciones necesarias para el cumplimiento del Tratado Internacional y del Protocolo de Nagoya, en relación con los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, instando, en suma, a promover la mejora vegetal con la participación de los agricultores así como incentivar el uso de variedades o especies infrautilizadas, locales y adaptadas a condiciones locales, incluyendo además las variedades o especies que sean más resilientes a los impactos del cambio climático. Se crea también la figura del productor de semillas que potenciará la conservación y el uso sostenible de los recursos filogenéticos, haciendo especial énfasis en aquellas variedades bien adaptadas a condiciones locales concretas o resistentes a los impactos del cambio climático. Se establece, además, la Comisión Nacional sobre acceso a los recursos fitogenéticos.

Durante el año 2020 han sido aprobadas también otras normas que merecen alusión, en tanto que, como apuntábamos, inciden en el sector agrícola y pueden favorecer la integración de aspectos ambientales y de sostenibilidad. Se trata, en primer lugar, del Real Decreto 541/2020, por el que se actualiza la normativa técnica sobre producción control y certificación oficial de plantas de vivero y semillas de diversas especies vegetales. Allí se incorporan normas europeas en materia de plagas de los vegetales en semillas y otros materiales de reproducción vegetal. Con igual propósito de

adaptación a la legislación europea se localizan dos normas adicionales. De un lado, el Real Decreto 558/2020 por el que se modifican distintos Reales decretos que establecen normativa básica de desarrollo de reglamentos de la Unión Europea en materia de frutas y hortalizas y vitivinicultura. Y también, por último, la Orden APA/161/2020, de 20 de febrero sobre comercialización de los fertilizantes en la Unión Europea.

También incide sobre el sector agrícola el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. En este caso, el primer comprador del empresario agrícola o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción. También, para fomentar la agricultura se introducen mejoras en la contratación, así como en la tributación IRPF de jóvenes agricultores. Tomando tal Decreto ley como base, y fruto de la tramitación parlamentaria correspondiente, tengamos en cuenta que ha sido aprobada posteriormente la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

Más allá de las innovaciones reseñadas, el año 2020 ha ofrecido diversos exponentes de la relación entre agricultura y política dirigida a afrontar el cambio climático. De un lado, debe recordarse que el 21 de enero se procedió adoptar la Declaración de Emergencia climática por el Consejo de Ministros. Allí se contienen 30 líneas de acción prioritarias para combatirlo, que se van desgranando de la mano de políticas transversales. Entre ellas, también se alude a la agricultura. Se pone énfasis en que la meta consiste en lograr un sistema agrario neutro en emisiones de CO₂ equivalente. Se persigue fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural y generar también nuevo empleo verde.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021, en que ha a florado como Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, fundamentalmente reconociendo la relevancia de la política agrícola tanto para la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como para alcanzar la neutralidad climática. Por ello, se incorporan medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad. Se hace saber que las Administraciones Públicas

deberán incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de su capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono

En este mismo sentido, y en el marco de lo que viene denominándose ETJ (Estrategia para la Transición Justa) debe apuntarse que desde el ámbito público estatal todo indica que la transición ecológica del sector agrícola se concibe no solo en tanto que una oportunidad para la creación de empleo, sino también como instrumento de mejora en la salud de los trabajadores y en la consecución de un sistema agroalimentario que genere más bienestar.

También debe subrayarse aquí, porque su importancia es igual a la que remarcamos para el sector forestal y el ganadero, que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se atiende también al ámbito agrario. Se apunta que el cambio climático debe proyectarse en aquellos instrumentos jurídicos que afecten la Política Agraria Común post 2020 de España, fomentando que se proceda a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con tal sector y atendiendo a los diversos escenarios climáticos. Todo indica que se tratará de una constante en la actuación pública de los próximos años.

En el contexto también de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse asimismo que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). Dentro de los múltiples aspectos que contempla, como allí se dice, se pone énfasis en que el sector de la agricultura también experimentará un avance significativo en su proceso hacia una economía neutra en emisiones. Aunque, por sus características, la descarbonización en este ámbito es limitada, la senda facilitada por la ELP se afirma que permitirá lograr una reducción importante de emisiones de forma absoluta gracias a la mejora de la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, a la producción de biogás, a la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, la digitalización y las tecnologías inteligentes para el riego y la fertilización, así como a la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria de consumo nacional y a la modificación progresiva de los hábitos alimentarios para retornar a dietas más saludables y equilibradas como la dieta mediterránea.

El Consejo de Ministros ha aprobado el pasado 27 de octubre la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de

planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Igual que apuntamos para el subsector forestal, también debe destacarse ahora que se hace saber que los suelos agrarios serán esenciales para la reducción de emisiones y la adaptación al cambio climático.

Para terminar este subapartado, apuntemos que el 8 de septiembre el Consejo de Ministros ha aprobado, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, que se concibe como el marco de referencia plurianual cuyos objetivos son compartidos por la totalidad de las Administraciones Públicas con competencias en materia de fomento de la investigación científica, técnica y de innovación. Pues bien, destaquemos que entre los sectores estratégicos que han sido escogidos para los próximos años se encuentra con el número 6 el denominado: Alimentación, Bioeconomía, Recursos Naturales y Medio Ambiente: de la biodiversidad a la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible y al estudio de agua y océanos

Desde otra perspectiva, y como ya avanzábamos, el periodo 2020 ha sido especialmente prolijo en actividad de fomento e incentivación de la actividad y empleo agrícola. De un lado, se ha aprobado el Real Decreto 137/2020, de 28 de enero, por el que se modifican las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el fomento de la integración de entidades asociativas agroalimentarias de carácter supraautonómico, que contribuyan a la sostenibilidad de nuestro sistema agroalimentario y al mantenimiento de nuestras zonas rurales. También el Consejo de Ministros ha autorizado, la concesión de ayudas a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización y desarrollo de productos agrarios en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014 – 2020. Estas ayudas, cofinanciadas por Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), ascienden a 13.832.195,28 euros para el ejercicio 2020 y de 25.000.000 euros para el ejercicio 2021.

Para el fomento del empleo agrario, en el contexto del Covid, se ha aprobado el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, que han de permitir garantizar la disponibilidad de mano de obra para hacer frente a las necesidades de agricultores y ganaderos. Su objetivo es asegurar la recolección en las explotaciones agrarias, y el abastecimiento de la población, ante la disminución acusada de la oferta de mano de obra como consecuencia del COVID-19. Se trata de una norma convalidada por el legislador estatal y que también se ha tramitado posteriormente como proyecto de ley.

Por su parte, observamos como de la mano del Real Decreto 730/2020, de 4 de agosto, se regula la concesión directa de subvenciones en materia agroalimentaria y pesquera a diversas entidades, para objetivos diversos entre los que se incluye la sostenibilidad del sector agroalimentario (valor total de 7,8 millones de euros). No debe olvidarse que con esta norma se pretende garantizar el mantenimiento de la actividad agraria, pesquera y alimentaria, dada su importancia social, económica, ambiental y cultural para nuestro país.

Como consecuencia del temporal, provocada por la borrasca "Gloria", entre los días 19 y 24 de enero, ha habido que lamentar daños y cuantiosos daños en infraestructuras), en la agricultura y en la ganadería. Se han previsto por tanto subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica. También, como consecuencia de la DANA (Depresión Aislada en Niveles Altos), han sido establecidas ayudas a las explotaciones agrarias y ganaderas y los siniestros de 2019 que ocasionaron daños tanto en la producción como en elementos de las explotaciones agrarias. Asimismo, ha sido dictado el Real Decreto 507/2020, de 5 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la obtención de avales por titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía y otras situaciones excepcionales. El objeto es garantizar préstamos para financiar sus explotaciones.

En apoyo sector vitivinícola se ha preparado el Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español, que se observa que ha sufrido cierta demora en el tiempo por las consideraciones esenciales efectuadas por el consejo de Estado en su dictamen número 296/2020.

Algunas Comunidades Autónomas ha sido destinatarias de particulares convocatorias. Así, entre ellas, para el apoyo de las renovables en Andalucía y Extremadura. Se establecen bajo el convencimiento de que posibilitarán una reducción de costes y de la dependencia energética de las empresas, permitiendo mejorar su competitividad y reducir su exposición a las variaciones de los precios de los combustibles. También se ha aprobado el Real Decreto 1161/2020, de 22 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para abaratar a los agricultores el sobrecoste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y de galerías para el riego agrícola en Canarias (8.000.000 euros). En este punto anotemos también que el Consejo de Ministros ha autorizado la celebración del contrato para mejorar el estado de los canales en zonas regables de la Confederación Hidrográfica del Ebro. El

objetivo de estas actuaciones es impulsar el ahorro, eficiencia y sostenibilidad en el uso de recursos hídricos (valor estimado de 17.470.467,42 euros). Se vinculan a la renovación de infraestructuras hidráulicas asociadas a las zonas regables para mitigarlas excesivas pérdidas y garantizar un uso sostenible y responsable del agua en la agricultura, asegurando el buen estado de ríos, acuíferos y humedales.

Además de tales ayudas, se han realizado contribuciones en el ámbito internacional. Así se han destinado por ejemplo 205.000 euros a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con la que se colaborará en cuatro de sus programas de trabajo. También ha sido beneficiado el Fondo Fiduciario para el Programa de Profesionales Asociados (APO) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con un importe de 162.313 euros.

5.6. GANADERÍA

La incidencia de la actuación ambiental del Estado desarrollada a lo largo del año 2020 y que afecta al sector de la ganadería presenta un indudable interés, que se manifiesta, en primer lugar, desde la perspectiva de la organización administrativa. Así, en el nuevo organigrama ministerial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo) el desarrollo de esta política se incardina en el interior de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Esta Secretaria General, bajo dependencia del ministro/a, constituye actualmente el órgano responsable de la política sobre ganadería y sanidad animal y bajo ella se alinean la Subdirección General de Producciones Ganaderas y Cinegéticas y La Subdirección General de Medios de Producción Ganadera.

Repasamos a continuación las principales novedades acaecidas desde el punto de vista estratégico, normativo y de ejecución.

Desde el punto de vista de la inclusión de estas consideraciones en los instrumentos estratégicos y de planificación de carácter general, debe resaltarse la relación de la actividad ganadera con instrumentos jurídicos vinculados al cambio climático. En este sentido, apuntemos que se observa cómo en el Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-203) aprobado el 22 de septiembre por el Consejo de Ministros, se decide que una de las líneas de acción a emprender teniendo en cuenta los nuevos escenarios climáticos es precisamente la de revisar los planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con los sectores de la agricultura, la ganadería, la pesca y la acuicultura. También referíamos el año anterior como el Plan Nacional Integrado de Energía y

Clima 2021-2030, documento programático de amplísimo alcance, aborda políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería. Muestra de nuevo de la interconexión entre diversos instrumentos también localizamos este año otro instrumento aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión de 3 de noviembre. Se trata de la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). A él nos referiremos en diversos puntos de esta edición del OPAM. Se dirige, según expresa, a cumplir compromisos europeos e internacionales y a conseguir la neutralidad climática no más tarde de 2050, identificando las oportunidades que ofrece esa transición en materia económica y de generación de empleo. En este punto nos interesa por cuanto se prevé que su aplicación también permitirá minimizar emisiones en tanto posibilitará mejorar la gestión de cultivos, fertilizantes y estiércoles, la producción de biogás, la conservación de suelos, la alimentación del ganado y las rotaciones de cultivos, la aplicación de la digitalización y las tecnologías inteligentes para el riego y la fertilización, así como a la reducción del desperdicio en la cadena alimentaria.

Por lo que respecta a los aspectos normativos, debemos destacar la aprobación de un Real Decreto que afecta al sector porcino, que constituye, como es sabido, un ámbito indudablemente relevante a nivel económico. Así, con la voluntad de ofrecer un marco de ordenación que permita disponer de una estrategia estable, que afronte los retos más significativos del sector para la próxima década, se ha aprobado el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y por el que se modifica intensamente la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo. Ya dábamos cuenta de su elaboración el año pasado, destacando que son diversos los aspectos que deben resaltarse sobre tal norma, más allá del que inicialmente puede ya intuirse, en tanto que con ella se procede a realizar una actualización, derogación y modificación de los contenidos presentes en los previos Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, en el Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, así como de la Orden de 30 de junio de 1982 sobre ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porcinas extensivas.

La nueva norma se enmarca también en un esfuerzo de programación del que dábamos cuenta el año anterior. Nos referimos a la aprobación por parte del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2019 del Primer Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA). El Programa ha sido objeto de publicación en el BOE el año 2020. Por tal razón volvemos a mencionarlo y a recordar que, por lo que respecta a la contaminación atmosférica, uno de los sectores de la Programa afecta al sector ganadero en tanto que para reducir el amoníaco y otros gases

contaminantes (como partículas y compuestos orgánicos volátiles), deberá incidirse sobre la gestión de estiércoles en alojamientos de animales y también en su almacenamiento, tanto en ganado porcino, bovino como aviar.

De la nueva disposición de 2020 resaltamos que persigue (artículo 1) la ordenación zootécnica y sanitaria de las explotaciones porcinas intensivas, en cuanto se refiere a la capacidad máxima productiva, las condiciones mínimas de infraestructura, equipamiento y manejo, ubicación, bioseguridad y condiciones higiénico-sanitarias y requisitos medioambientales, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad ganadera en el sector porcino, conforme a la normativa vigente en materia de higiene, sanidad animal, identificación y registro, bienestar de los animales, medio ambiente y cambio climático. Se trata por tanto de una norma de gran interés e impacto en el territorio del Estado, y en la actividad referida, como evidencia por ejemplo que la totalidad de requisitos que se exigen debe integrarse en el denominado Sistema Integral de Gestión de las granjas de ganado porcino. De otro lado, destacamos que se instaura un registro de gases contaminantes y de efecto invernadero de manera individualizada para cada granja incluyendo emisiones y las técnicas que utiliza para su reducción ("Mejores técnicas disponibles"). Otro aspecto de gran interés es que estamos ante legislación básica del Estado (cimentada en los artículos 149.1.13, 16, y 23 de la Constitución) y que los avances que contiene todo indica que debieran ayudar a evitar y mejorar problemáticas ambientales especialmente comunes a este sector que afectan diversos lugares de la geografía española. Otros aspectos puntuales del RD 306/2020, que estamos analizando, presentan también un interés. Entre ellos el que en la norma se establezca la obligación del titular de disponer de un plan de bienestar animal. También la previsión de que cuando se disponga de cantidades de estiércoles no asumibles por tierras agrícolas, podrá ser necesario destinarlas a instalaciones de tratamiento i proceder a aplicar en tal punto aquello que se dispone en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Subrayemos que la norma incluye además mecanismos de coordinación entre autoridades competentes, prevé que se planifiquen los controles oficiales, y crea también una Mesa de ordenación de los sectores ganaderos como órgano de diálogo y asistencia para el cumplimiento de su dictado.

A nuestros efectos, interesa especialmente lo que concierne a la gestión ambiental de las granjas porcinas, sin que desconozcamos, como se ha dicho, que en la norma también se atiende, como hemos visto, a otros extremos de interés como es el de la sanidad animal. Respecto al primer aspecto, como era de esperar, la norma persigue afrontar los impactos ambientales que habitualmente produce esta actividad y que inciden sobre

agua, suelos y la lucha contra el cambio climático. Interesa además lo que respecta a emisiones a la atmósfera (especialmente GEI y amoníaco) y su potencial afección negativa a agua y suelo (pues debe garantizarse una gestión adecuada del estiércol). El contexto en el que nos movemos, que nos recuerda bien la Exposición de Motivos de la norma, es hartamente conocido. Además, no puede olvidarse tampoco que a nivel estatal deben conseguirse los objetivos y atender a las prescripciones que se derivan de la legislación sobre cambio climático y de la Directiva europea 2016/2284, de 14 de diciembre de 2016 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. También, los que se incluyen en la norma interna que transpone esta última (Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos) así como el contenido previsto en el reciente Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica aprobado por el Consejo de Ministros antes referido. En cualquier caso, recordemos que la norma incorpora un programa de reducción de emisiones, estableciendo un Plan de Gestión Ambiental individualizado.

Además del RD 306/2020 que se acaba de analizar con cierta extensión, es preciso aludir de manera más escueta a otras normas sectoriales aprobadas en 2020. Entre ellas el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), que incidirá en la evolución del sector de la ganadería impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. El primer comprador del empresario agrario, ganadero, pesquero o forestal o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción.

De otro lado, también se localiza este año el Real Decreto 138/2020, de 28 de enero, por el que se establece la normativa básica en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas que actúan como reservorio de la tuberculosis (complejo *Mycobacterium tuberculosis*).

Finalmente, y, por lo que respecta a los programas de ayudas, también 2020 ha sido un año que presenta particular interés por cuanto se han establecido también para las explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por las inclemencias climáticas (DANA) durante el año anterior. Además, se ha decidido la distribución territorial de 7.679.764 euros para diferentes líneas de apoyo a los sectores agrícola y ganadero. Por último, se han convocado una línea de ayudas singular para Andalucía y Extremadura que forma parte de los acuerdos alcanzados en febrero por el Gobierno en el marco de la Mesa de Diálogo Agrario para impulsar la instalación de fuentes

de energía renovables en agricultura y ganadería. Se establecen bajo el convencimiento de que permitirán una reducción de costes y de la dependencia energética de las empresas, permitiendo mejorar su competitividad y reducir su exposición a las variaciones de los precios de los combustibles.

5.7. POLÍTICA FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

En el ámbito forestal, han sido diversas las actuaciones públicas llevadas a cabo durante 2020 que merecen nuestra atención. Algunas presentan interés porque inciden exclusivamente en el ámbito forestal, otras, observaremos que proceden de instrumentos de alcance más general, y en los que conviven muy diversos sectores.

El primer punto a destacar tiene que ver con la organización administrativa. Fruto de la reorganización ministerial, observamos como la Política forestal desaparece del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, donde antes se ubicaba bajo la denominación de Dirección General de Desarrollo Rural, Innovación y Política Forestal. Actualmente el grueso de la actuación pública en este ámbito se incardina en el interior del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tal como se deriva del dictado del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril. Debe resaltarse que bajo la Secretaría de Estado de Medio Ambiente se integra la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, y en su seno, se ubica hoy la Subdirección General de Política Forestal y Lucha contra la Desertificación. Qué duda cabe que este nuevo planteamiento organizativo incidirá notablemente en el día a día de esta política pública. Ya hemos comentado esta cuestión en un punto anterior de este Observatorio, el relativo a la organización Administrativa. De todos modos, resaltemos ahora que no puede olvidarse tampoco que en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo) permanecen todavía en su día a día algunos aspectos puntuales importantes para el sector. Se trata de los relacionados con la financiación de desarrollo rural y también con la Sanidad forestal, precisamente ubicados en el interior de la Dirección General de la Producción Agraria, y dependiendo de ella, en la Subdirección General de Sanidad e Higiene Vegetal y Forestal.

Más allá del ámbito organizativo, el año 2020 ha sido trascendental en materia climática/forestal. De un lado, debe recordarse que el 21 de enero se procedió adoptar la Declaración de Emergencia climática por el Consejo de Ministros. Allí se contienen 30 líneas de acción prioritarias para combatir el cambio climático que se van desgranando de la mano de políticas transversales. Entre ellas, también la forestal. El acuerdo pretende fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural y generar nuevo empleo verde.

En tal contexto el Gobierno se compromete a elaborar una Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y, a nuestros efectos, también la Estrategia Nacional Forestal. Su aprobación deberá esperar a otro momento posterior al que analizamos, toda vez que la titular del MITECO ha reiterado, en el primer trimestre de 2021, que se mantiene el compromiso del Gobierno en aquella dirección.

También, durante el mes de mayo 2020 el Consejo de Ministros ha remitido a las Cortes el primer proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE), norma que ha seguido su tramitación parlamentaria hasta bien entrado 2021 en que se ha aprobado la Ley 7/2021. Desea destacarse que tal proyecto, ya desde sus orígenes, contiene también referencias al ámbito que nos ocupa, fundamentalmente reconociendo la relevancia de la política forestal tanto para la sostenibilidad y desarrollo del sector productivo primario como para alcanzar la neutralidad climática. Por ello, se incorporan medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, pero también de los montes y de los suelos forestales, y entre ellas, destaquemos la elaboración de un mapa de vulnerabilidad. Se hace saber que las Administraciones Públicas deberán incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de su capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

En la sesión de Consejo de Ministros de 22 de septiembre, ha sido aprobado además el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se definen y describe 81 líneas de acción a desarrollar en los diferentes sectores socioeconómicos reubicadas en 18 ámbitos de trabajo, entre los que se encuentran, como puede adivinarse, la protección forestal. El plan opta porque el cambio climático se integre necesariamente en aquellos instrumentos de planificación que afecten el mantenimiento y mejora de los recursos forestales. También deberán revisarse las directrices y normas de gestión forestal. De otro lado, en los instrumentos que afrontan los incendios forestales deberá atenderse asimismo a las proyecciones climáticas existentes.

En el marco de estos instrumentos de amplio alcance, debe recordarse también que el Consejo de Ministros ha aprobado el 3 de noviembre de 2020 la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050" (ELP 2050). El capital natural es uno de los grandes protagonistas, no solo por su valor intrínseco, sino también por su contribución a la absorción de CO₂ de la atmósfera. Aquel instrumento pone énfasis en que el papel de los sumideros de carbono, esencial en este proceso, se reforzará mediante la reforestación de 20.000

hectáreas al año entre 2020 y 2050. También se prevé aumentar en un 4% la superficie de tierras forestales, la mejora de la gestión forestal y la restauración y recuperación de 50.000 hectáreas de humedales hasta 2050.

Como ya conocemos, el Consejo de Ministros ha aprobado el 27 de octubre la denominada Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Sería, a nuestros efectos, una hoja de ruta fundamental para la recuperación verde y para atraer inversiones en las próximas décadas. En este sentido, constatamos que en ella se insiste en que la naturaleza debe concebirse como un aliado crucial en la lucha contra el cambio climático. En este sentido, se considera que los suelos agrarios y forestales, serán esenciales para la reducción de emisiones y para la adaptación al cambio climático.

También incide puntualmente sobre el sector forestal el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (para modificar la legislación de cadena alimentaria), impidiendo la venta de productos a pérdida o la destrucción de valor en la cadena, estableciéndose también que en todo contrato deberá indicarse cuales son los costes de producción. El primer comprador del empresario forestal o una agrupación de los mismos, deberá cubrir los costes de producción.

Y acabamos este apartado del OPAM haciendo referencia a dos aspectos clásicos en esta materia. El relativo a los incendios forestales y el que se refiere a las ayudas económicas

Respecto a los Incendios forestales, debemos comenzar aludiendo al Plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales 2020. Aquí merece destacarse algún extremo. En este sentido y en el ámbito de la Justicia, durante 2020 se observa que por parte de la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente se insta a las Fiscalías territoriales, siempre que su organización lo permita, a la designación de un Fiscal especialista en materia de incendios forestales que pueda asumir las tareas concretas en la materia. Se resalta además la importancia de que los Ayuntamientos dispongan de Planes de Prevención de Incendios. Además de tal punto, se alude a la necesaria existencia de un Plan específico contra incendios forestales del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, así como al apoyo que debe brindarse a proyectos de investigación orientados a fomentar actividades de I+D+I para prevenir y paliar los efectos devastadores de los incendios forestales,

Refirámonos por último a contribuciones económicas de interés en el periodo que nos ocupa. De un lado, debe aludirse, como instrumento general, a la aprobación del Real Decreto 1056/2020, de 1 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente, interesante especialmente porque, entre otros, establece un programa de incentivos para promover y facilitar el desarrollo de iniciativas locales en materia de cambio climático; también persigue contribuir al desarrollo sostenible del sector forestal y de las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, preservando la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos forestales.

Mas puntualmente, aludamos a que, durante este periodo, se ha adoptado una convocatoria para cubrir la pérdida de cubierta vegetal por causa del incendio acontecido a partir de 21 de agosto de 2020 en la isla de La Palma (600.000 euros). También se ha autorizado al IDEA para que lance una convocatoria de ayudas de 12 millones de euros para apoyar la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica en Galicia, que suponen una apuesta importante por el impulso a las energías renovables eléctricas, entre otros, en los sectores, forestal y maderera. También se ha decidido otorgar, en Consejo de Ministros de 1 de diciembre, la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para la ejecución de obras de seguridad minera y clausura en la instalación de residuos mineros abandonada denominada "El Lirio" en el marco de las actuaciones previstas en la Hoja de Ruta del Mar Menor y por valor de 4 millones de euros. Presenta relevancia el hecho de que durante un plazo de, al menos, 75 años desde la concesión de esta subvención, quedará prohibido cualquier uso distinto de la restauración y repoblación forestal. Por último, apuntemos que durante este año también se ha decidido otorgar una contribución española voluntaria al Instituto Forestal Europeo para gastos de funcionamiento de su Oficina Regional en Barcelona (EFIMED) por importe de 200.000 euros.

Cerremos este apartado mencionando futuras iniciativas legislativas, que probablemente nos acompañaran en la edición del OPAM del año próximo. Así, durante 2020 se ha sometido a información pública, desde el 3 de diciembre hasta el 3 de enero 2021, el Proyecto de Real Decreto sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de flora silvestre, que afronta la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos forestales de interés nacional y, en concreto, los instrumentos de planificación, coordinación y colaboración para su conservación in situ y ex situ. Más allá, hemos tenido conocimiento de que también se han sometido a consulta previa otras iniciativas normativas. Concretamente el "Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen

de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas”; También se consulta sobre la necesidad, conveniencia, contingencia, y oportunidad de configurar en España un marco básico común regulador a través de una ley básica de agentes forestales y medioambientales; También, sobre la necesidad, conveniencia, contingencia, y oportunidad de configurar en España un marco básico común regulador de un posible Estatuto de los Bomberos Forestales

5.8. PESCA

Como en el año anterior, debe destacarse también que la integración de aspectos ambientales en el sector pesquero es otro de los ámbitos que contiene diversidad de actuaciones a lo largo del año 2020. No resulta posible, tampoco en esta ocasión, ocuparse en detalle de todas ellas. Baste de nuevo dejar constancia y mencionar las que respecto de esta actividad de especial importancia económica para los municipios costeros nos han parecido más atrayentes a los efectos del presente OPAM.

Debe realizarse, en primer lugar, un apunte respecto de la organización administrativa del nuevo Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (RD 430/2020) así como sobre compromisos adoptados que habrán de irse implementando durante presente legislatura. La anterior Dirección General de Recursos Pesqueros, mencionemos que ahora, en el seno de la Secretaria General de Pesca, pasa a denominarse Dirección General de Pesca Sostenible con el fin, declarado, “de recalcar el compromiso con la sostenibilidad del sector pesquero español, en consonancia con los principios de la Política Pesquera Común y de los acuerdos y organizaciones internacionales sobre océanos”. Tengamos presente también, para los próximos tiempos, que el ministro, en comparecencia en el mes de junio en el Senado, ha subrayado la apuesta del Gobierno por un desarrollo sostenible de la pesca en las dimensiones económica, social y medioambiental. Se ha destacado el gran esfuerzo ya realizado por el sector ante la prohibición de los descartes y el reto que les supone alcanzar el rendimiento máximo sostenible en la mayoría de las especies comerciales atlánticas. Para ello, se hace saber que ya se han introducido cambios en la gestión pesquera para propiciar la recuperación de las pesquerías. Entre los compromisos que se asumen, se encuentra el de avanzar en la elaboración del Programa Operativo para aplicar adecuadamente la Política Común de Pesca, así como culminar la elaboración del reglamento de control, eje que será fundamental para la lucha contra la pesca ilegal. También se hace saber que se revisará la ley de Pesca Marítima del Estado para una mejor aplicación de la Política Pesquera Común y que se trabajará en diversos proyectos de ley que constituyen una apuesta institucional y normativa para lograr que el sector de la pesca y la acuicultura sea cada vez más sostenible y competitivo. Se trata en primer lugar del proyecto de ley de pesca sostenible e investigación pesquera (que

se dice que quiere ser un pilar eficaz para conseguir la modernización del sector pesquero español y garantizar su continuidad para lograr un aprovechamiento óptimo y duradero de los recursos marino). A él le acompañarán el proyecto de ley de modernización del control e inspección y del régimen sancionador (elaborado con el fin de disponer de un sistema eficaz en la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada), y el proyecto de ley de digitalización, ordenación y comercialización del sector. También se nos avanza que existirá en este paquete normativo un cuarto proyecto de ley, diciéndose que es el que permitirá la adecuación de la acuicultura española a las directrices de la Unión Europea. Todo indica, por tanto, que estamos ante cuestiones de relevancia que nos acompañarán en la próxima edición del observatorio.

Pasemos a continuación a dar noticia de instrumentos del año que nos ocupa que son de especial interés, comenzando por los aspectos relativos a la protección de los recursos. En primer lugar, anotemos que ha aflorado el informe técnico que analiza los resultados de 175 proyectos marinos cofinanciados por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en los últimos años. De él queremos resaltar que en el territorio estatal ha sido alcanzado ya cerca del 13% de superficie marina protegida, superando por tanto el 10% que marca el Convenio de Diversidad Biológica, encontrándonos por tanto en camino para alcanzar el 30% de protección para el año 2030. Un 53% de los proyectos marinos avanzado en la integración de políticas sectoriales, particularmente al trabajar con el sector productivo pesquero y han atendido a presiones como la contaminación o la acuicultura. En todos estos logros han tenido una alta incidencia los proyectos aprobados en el marco de las convocatorias de subvenciones del Programa Pleamar, especialmente enfocado a la sostenibilidad ambiental de la acuicultura y de la pesca. Asimismo, destacan las sinergias generadas por la presencia de CEPESCA y la proximidad a la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores en el proyecto LIFE INTEMARES. Se han detectado también aspectos que deben todavía cubrirse, de cara al futuro, como la planificación participativa, la pesca deportiva, el establecimiento de sistemas de seguimiento y vigilancia, sin que pueda olvidarse la incentivación del trabajo en red y el intercambio de experiencias.

También durante este ejercicio ha podido disponerse del informe anual de la flota pesquera 2020 (datos 2019), denominado "Equilibrio sostenible entre la capacidad pesquera y las posibilidades de pesca. Plan de acción para segmentos con sobrecapacidad (Año 2020)". Y se dispone desde este año del "Estudio de la situación de la flota habitual (Plan de acción para los segmentos en desequilibrio entre la capacidad pesquera y las oportunidades de pesca)".

Mencionemos también un aspecto relativo a las Áreas Marinas protegidas, toda vez que, entre otros, constituyen también instrumentos encaminados a preservar los recursos pesqueros de un determinado lugar. A este respecto, destaquemos que la Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, ha integrado en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo. También, mediante resolución de 24 de agosto de 2020, la Dirección General de Pesca Sostenible, ha sido publicado el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, relativo a la gestión compartida de reservas marinas en Baleares.

Más allá de las innovaciones reseñadas, el año 2020 ha ofrecido diversos exponentes de la relación entre pesca y otras políticas, y es por tal razón que hemos de detenernos siquiera para mencionar su aparición en diversos de los instrumentos transversales de los que en este observatorio están siendo analizados. Entre ellos, y respecto al cambio climático, recordemos una vez más que el Consejo de Ministros ha aprobado el 22 de septiembre el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Allí observamos como se atiende también, entre muchos, al ámbito pesquero. Se apunta expresamente que la atención al cambio climático debe proyectarse en aquellos instrumentos que afecten la pesca continental. También se insiste en que se ha de proceder en los próximos tiempos a la revisión de planes, normativas y estrategias, existentes y futuras, relacionadas con la pesca y acuicultura, debiendo atenderse a los diversos escenarios climáticos. Entre estos instrumentos de amplio alcance recordemos una vez más que el Consejo de Ministros ha aprobado el pasado 27 de octubre la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que se concibe como una herramienta de planificación fundamental que servirá para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados de todo el territorio español y conectarlos entre sí. Tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos de infraestructura verde, terrestre y marino y, por tanto, está claramente llamada a incidir también sobre el ámbito pesquero.

Otros instrumentos que es oportuno mencionar, respecto al año que nos ocupa han sido, en primer lugar, la aprobación del Real Decreto 968/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 410/2001, de 20 de abril, por el que se regula la pesca con artes fijos en el Caladero Nacional del Cantábrico y Noroeste. La novedad afecta las condiciones en las que ejerce la actividad la flota que faena con el arte de rasco, específico para la captura de rape, con incremento de la actividad posible y bajo el compromiso, se hace saber, de conseguir una gestión

pesquera sostenible, que tenga en cuenta todos los pilares de la PPC, incluidos el social, económico y medioambiental. Por último, mencionemos la aprobación del Reglamento de Extracciones Marítimas (Real Decreto 371/2020), dirigido a la cuestión de los buques naufragados o hundidos. El tema interesa a la pesca, porque además de poder ser un obstáculo para la navegación, la pesca también puede representar un serio peligro de contaminación marina.

No queda sino apuntar que son diversas las subvenciones, ayudas y aportaciones que 2020 ha destinado a este sector. Destaquemos las siguientes. En primer lugar, en junio 2020 se da cuenta de que la conferencia Sectorial de Pesca del día 15 de tal mes ha acordado el calendario de paralización temporal de la actividad pesquera en el Mediterráneo y Golfo de Cádiz en 2020, así como la distribución de 3.387.772 euros para la financiación de estas paradas. También se ha decidido redistribuir 23.306.844,66 euros del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) para atender las necesidades planteadas por algunas autonomías como consecuencia de la introducción en este Fondo de medidas adicionales por la COVID-19. Y han sido adoptados asimismo determinados Reales Decretos sobre ayudas a la actividad derivadas de tal Pandemia. De otro lado, el Consejo de Ministros ha autorizado al MAPA la realización de contribuciones voluntarias a organizaciones, programas y fondos de carácter institucional. Por ejemplo, a la FAO, respecto del Proyecto de Cooperación Pesquera Copemed (90.000 euros). También a la Estrategia a Medio Plazo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (2017-2020), con 15.000 euros. Remarquemos que constituye una estrategia dirigida hacia la sostenibilidad de las pesquerías del Mediterráneo y Mar Negro como continuación del Programa Marco de la FAO. Señalemos también, en último lugar, que en diciembre 2020 el ministro del MAPA ha presidido la primera reunión del Foro Consultivo sobre Transformación Ambiental y Digital del Sector Agroalimentario y Pesquero, creado para coordinar con el sector agrario y pesquero la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno. Se prevé la inversión de 1.051 millones de euros en 11 proyectos apoyados por varias reformas normativas.

5.9. TURISMO

El examen de la actuación ambiental del Estado en el año 2020 presenta algún interés por lo que respecta al turismo. Su relevancia como sector estratégico de la economía española (con una creciente, al menos hasta 2019, aportación al PIB de 154.487 millones de euros -el 12,4% del total-), y las evidentes implicaciones ambientales de su desarrollo (entendidas no sólo como problemas, sino como potenciales factores para su mejora), y las amenazas que para este específico ámbito se derivan del cambio climático,

justifican sobradamente su inclusión en buen aparte de los instrumentos estratégicos y de planificación de carácter general. En los apartados precedentes ya hemos tenido ocasión de poner de relieve las consideraciones que a este respecto hacen instrumentos aprobados este año 2020 como la Estrategia a largo plazo para una economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050. Especialmente importantes son los contenidos del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, por cuanto reconoce la necesidad, entre otros aspectos, de integrar la adaptación al cambio climático en los planes, programas y estrategias del ámbito del turismo; proteger los destinos y recursos turísticos y fomentar la resiliencia de las infraestructuras y los equipamientos de uso turístico; o definir modelos de turismo que sean sostenibles y que tengan en cuenta las capacidades de carga ambiental y los condicionantes climáticos de los destinos.

En cualquier caso, y como se comprobará inmediatamente, las actuaciones llevadas a cabo por el Estado a lo largo de este año se relacionan y se justifican fundamentalmente con el intento de paliar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 del sector turístico, y, consecuentemente, presentan un cierto carácter de urgencia. Lo que se acaba de decir no sólo es claramente perceptible en las diversas medidas centradas específicamente en aspectos económicos y de empleo (como la ampliación de la Línea ICO Sector Turístico y actividades conexas Covid-19/Thomas Cook, o la suspensión de los plazos de devolución de préstamos del programa EMPRENDETUR), sino que se aprecia también sin ninguna duda en los instrumentos de planificación y programación que afectan al turismo sostenible.

De este modo, son precisamente las referidas urgencias las que parecen explicar que la aprobación del instrumento de planificación de más amplias miras en esta materia (la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030), prevista para 2020, se haya dejado para mejor ocasión. Como reconoce el propio documento del Plan de impulso del sector turístico al que nos referiremos inmediatamente, la elaboración y maduración de esta Estrategia parece exigir un análisis más sosegado, que no ha permitido la situación actual. Apuntemos también que en el año 2020 se halla en fase de elaboración por parte de la Secretaría de Estado de Turismo la "Estrategia de Contribución del Turismo español a la Agenda 2030", que analiza los ODS desde una perspectiva turística.

Centrándonos ya en los planes y programas aprobados en el año 2020 relativos al turismo sostenible, debemos referirnos fundamentalmente a dos iniciativas: El Plan de impulso del sector turístico (PIST) y el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos.

El Plan de impulso del sector turístico (PIST), presentado a mediados de 2020, es una iniciativa que adopta un enfoque amplio, que incluye medidas de recuperación de confianza en el sector -turismo seguro-, de reactivación económica, de mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística, de marketing y de promoción). En cualquier caso, y por lo que ahora nos interesa, el PIST articula un eje específico (la mejora de la competitividad del destino turístico) en el que, siguiendo la línea de trabajo marcada en las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030, prevé diversas actuaciones que pretende basar en la triple vertiente de la sostenibilidad: económica, social y ambiental. Entre las medidas que contempla esta línea (a la que destina 850 millones de euros), cabe destacar el Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos-al que nos referiremos inmediatamente-, y el Programa “Hoteles Justos, Laboralmente Responsables”.

Por lo que respecta al mencionado Programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, hay que reseñar que el PIST lo configura como un instrumento de “intervención cooperada” entre las diversas administraciones territoriales (estatal, autonómicas y locales), con el doble objetivo de preparar a los gestores, y de intentar frenar la caída de la demanda. La dotación prevista en el PIST para este programa (a ejecutar en el periodo 2020-2022), es de 53 millones de euros. Los planes de sostenibilidad turística en destino incluidos en este programa pueden ser de dos tipos: a) Planes de sostenibilidad turística en destinos pioneros (dirigidos a destinos turísticos con gran afluencia de visitantes, y con consiguientes cargas urbanística y ambiental); y b) Planes de sostenibilidad turística en destinos rurales o de interior (centrados en dinamizar destinos turísticos de interior en áreas rurales con patrimonio cultural, en espacios naturales protegidos, y también, en algún caso, en zonas costeras poco desarrolladas).

En cuanto a la concreta articulación jurídica de este programa, hay que atender a las disposiciones del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. La norma mencionada explicita que la aprobación del programa corresponde a la Conferencia Sectorial de Turismo. Prevé un mecanismo de ejecución que consiste, en esencia, en la presentación por parte de las entidades locales de las propuestas de PSTD que mejor se ajusten a los criterios de selección que establezca el programa, para que sean aprobadas, en su caso por la Conferencia Sectorial de Turismo. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Turismo, las comunidades autónomas y, en su caso, las entidades locales competentes por razón del territorio han de firmar los correspondientes

convenios (que deben determinar las actuaciones a realizar, el importe estimado de la inversión, el plazo de ejecución y el porcentaje de aportación a la financiación de las administraciones participantes -con un límite del 50% del total de cada Plan para la Secretaría de Estado de Turismo-). La gestión de los PSTD y la ejecución material de las actuaciones corresponde a las entidades locales.

Para finalizar, debe mencionarse la concesión de ocho subvenciones por un valor total de 485.000 euros a diversos organismos y entidades del sector turístico, aprobada mediante el Real Decreto 866/2020, de 29 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a diversos organismos y entidades del sector turístico, entre cuyos objetivos figura el apoyo a la oferta turística de calidad, la promoción de valores medioambientales y sociales, y el fomento del turismo de espacios naturales.

5.10. CIENCIA E INNOVACIÓN

También en el ámbito de la estrategia y planificación de la ciencia e innovación hay en el año 2020 alguna iniciativa que merece la pena reseñar. En este sentido, y más allá del plan de choque en este ámbito, que una vez más presenta carácter de urgencia, es preciso dar cuenta de algunos aspectos relacionados con la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (EECTI 2021-2027), aprobada por el Consejo de Ministros el 8 de septiembre de 2020. Su primer objetivo es “situar a la ciencia, la tecnología y la innovación como ejes clave en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y del desarrollo social, económico y medioambiental de nuestro país”. Además, se trata del instrumento sobre la base del cual habrán de elaborarse los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica e Innovación (PEICTI).

La EECTI 2021-2027 establece diversas líneas y sublíneas de actuación para los diversos sectores estratégicos que identifica. Así, y por lo que se refiere al sector estratégico de “Clima, energía y movilidad”, identifica como líneas de actuación, entre otras, la referida al cambio climático y descarbonización (con sublíneas de energías renovables, baterías, o técnicas de reciclado, entre otras); la destinada a la movilidad sostenible (con diversas sublíneas que se centran en combustibles y vehículos, así como en la innovación en el transporte ferroviario, aéreo y marítimo) ; y la línea de actuación de ciudades y ecosistemas sostenibles. Por lo que se refiere al sector estratégico de “Alimentación, Bioeconomía, Recursos Naturales y Medio Ambiente”, identifica como líneas de actuación: a) Exploración, análisis y prospectiva de la biodiversidad; b) la cadena agroalimentaria inteligente y sostenible; y c) aguas y océanos.