

## Actuación ambiental del estado: aparente parálisis, densa planificación

ISABEL PONT CASTEJÓN

JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. ESCENARIO GENERAL 2019: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES. 2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL. 2.1. Una visión transversal: evaluación ambiental, responsabilidad ambiental, participación, sostenibilidad empresarial y de productos, contratación ecológica, actividad de policía, de fomento, premios y reconocimientos. 2.2. Un apunte sobre la acción pública en los ámbitos de aguas, aire, costas y medio marino, biodiversidad, espacios naturales, residuos, y su planificación. 2.2.1. Aguas. 2.2.2. Aire. 2.2.3. Costas y medio marino. 2.2.4. Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 2.2.5. Residuos. 3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES. 3.1. Cambio climático. 3.1.1. La vertiente normativa: desarrollo del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el proceso de elaboración de la Ley de cambio climático y transición energética. 3.1.2. Actuaciones de planificación y ejecución. 3.2. Energía. 3.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. 3.2.1.1. 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. 3.2.1.2. La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. 3.2.1.3. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. 3.2.1.4. Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026 3.2.2. Otras actuaciones en el ámbito del autoconsumo, eficiencia energética (edificios y sector industrial) y energías renovables. 3.3. Movilidad y transporte. 3.3.1. La movilidad en los instrumentos estratégicos de carácter general. Un breve apunte. 3.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera 3.3.3. Movilidad urbana sostenible. 3.3.4. Planificación en el sector ferroviario. 3.4. Industria. 3.5. Agricultura, ganadería y silvicultura. 3.6. Pesca. 3.7. Turismo. 3.8. Defensa. 4. ALGUNOS TEMAS EMERGENTES.

**RESUMEN.** Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2019, 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, pesca y turismo).

**ABSTRACT:** This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2019. 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. Eficiencia energética. Residuos. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Agricultura. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Consumidor electrointensivo. Redes eléctricas de distribución cerradas. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Marco Estratégico de Energía y Clima. Estrategia sobre Pobreza energética. Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica. Estrategia a largo plazo para una Economía Climáticamente Neutra en 2050. Marco de Acción Nacional de energías alternativas en el transporte.

**KEYWORDS:** Environment. Principle of integration. Climate change. Energy. Agriculture. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Energy Efficient vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan; Strategy on Energy Poverty. National Air Pollution Control Programme.

## **1. ESCENARIO GENERAL 2019: EL CONTEXTO, LAS ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES**

Esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales examina los aspectos básicos de la denominada "Actuación Ambiental del Estado" en el año 2019. Como en años atrás, persigue un doble objetivo. Por una parte, pretende ofrecer una visión general que permita trazar cuales han sido las líneas generales de actuación del Estado durante este año en la política ambiental sectorial, con particular énfasis en los aspectos innovadores y en las políticas, planes y programas; y en segundo lugar, trata también dar cuenta de las líneas fundamentales relacionadas con 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, así como realizar algunos comentarios, ocasionalmente valorativos, sobre las líneas generales de actuación que se revelan a partir del examen detallado que llevamos a cabo a lo largo de este capítulo.

- Señalemos para comenzar que, una vez más (y con ésta ya van tres de las cuatro últimas ediciones de este Observatorio -2017, 2019 y 2020-), el primer elemento contextualizador nos lo proporcionan las circunstancias de índole política: en este año estamos ante dos disoluciones de las Cortes (en marzo y septiembre), dos convocatorias electorales (28 de abril y 10 de noviembre), y sendos intentos de investidura de los que únicamente culminó con éxito el producido en enero de 2020. La primera consecuencia que se desprende de ello, y como es fácilmente comprensible, es que, aprobada la última ley formal el 15 de marzo de 2019, la actividad legislativa parlamentaria se ha limitado en el año de referencia a la convalidación de sucesivos reales decretos ley. La segunda consecuencia, no menos evidente, es que las tareas de gobierno han sido desempeñadas por un ejecutivo en funciones desde finales del primer trimestre del año 2019. Por último, debe apuntarse en este sentido que, contrariamente a lo que observábamos en la

pasada edición de esta obra, los vaivenes electorales no han llevado aparejadas novedades relevantes en la organización administrativa; lo que resulta del todo lógico, habida cuenta de que, como hemos advertido, la conformación de un nuevo gobierno que mereciera, por las razones que fuesen, la confianza del parlamento no tuvo lugar hasta los primeros días del año 2020. La estructura ministerial alumbrada en la segunda mitad del año 2018 ha permanecido, pues, en esencia inalterada en el año 2019.

- Las circunstancias recién expuestas no deben conducir, no obstante, a la errónea percepción de una ausencia de actuaciones dignas de interés. Más bien puede afirmarse que han incidido en la tipología de actuaciones llevadas a cabo durante el año 2019. De esta manera, debe destacarse que, aunque, ciertamente, algunas iniciativas de carácter normativo ha habido, son pocas las normas reglamentarias finalmente aprobadas. La gran mayoría de las acciones se han desarrollado en los ámbitos de la planificación y de la ejecución. Como se verá, 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 elaborado Estrategias aún pendientes (emisiones a largo plazo, pobreza energética); se ha cumplido con las obligaciones de planificación y programación que correspondía elaborar en materia de contaminación atmosférica (PNCCA) y sobre utilización de energías alternativas en el transporte (Marco Nacional); se han elaborado un buen número de planes, sobre todo en materia de movilidad, estrategias del sector industrial y sobre la Política Agraria Común post 2020, entre otras muchas. Entendemos, por tanto, que el esfuerzo realizado por la Administración del Estado en este punto, en un año de incertidumbre política, es digno de alabanza. Ahora bien, señalado lo anterior, creemos interesante apuntar que el cuadro planificador que conforma la yuxtaposición de todas estas 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. Son múltiples los instrumentos planificatorios que afectan a una misma materia (baste pensar en el ejemplo paradigmático de la movilidad) y, en ocasiones, no se acaba comprendiendo dónde se encuadra una determinada

medida. Somos conscientes de que un modelo de planificación completamente cartesiano, donde todos los planes se encuentren estructurados, jerarquizados y con unas relaciones horizontales entre sí también claramente establecidas no es posible en nuestro contexto actual, máxime cuando bastantes de los instrumentos de planificación y programación se van elaborando de acuerdo con las cambiantes y sucesivas exigencias que impone el derecho de la Unión Europea; pero al menos sí que sería aconsejable y deseable una mayor coherencia y una articulación más nítida. Ello redundaría también en una menor dificultad en el seguimiento de los planes.

- Junto a la especial relevancia de las vertientes planificadoras y de ejecución que se acaban de señalar, parece observarse también que otra de las líneas que parecen caracterizar la actuación del Estado en el año de referencia está relacionada con los esfuerzos por desplegarse en el plano internacional. La celebración, por mucho que estuviera relacionada con las dificultades de Chile para albergarla, de la COP 25 en el ámbito de la lucha internacional contra el cambio climático en diciembre de 2019 es quizás la muestra más llamativa; aunque no es la única. En este sentido, el examen de la sección que dedicamos al ambiente marino puede ofrecernos una idea más cabal de la profusión y relevancia de tareas llevadas a cabo con este enfoque, aunque cuente en este caso con menos eco en los medios. Desde otra perspectiva, parece también observarse en este año un esfuerzo por intensificar las relaciones de cooperación interadministrativa, especialmente entre Estado y comunidades autónomas, con una mayor relevancia de las diferentes Conferencias Sectoriales.
- En cualquier caso, pocas dudas caben de que, por lo que respecta a las iniciativas globales en la que se inspira la acción ambiental del Estado en el año 2019, presentan una importancia fundamental aquellas desarrolladas en torno 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). Como se comprobará a lo largo de estas páginas, la práctica totalidad de las iniciativas que detallamos reflejan (o pretenden reflejar) que se adoptan porque persiguen la consecución de estos objetivos, y así lo referenciamos explícitamente en cada una de ellas. 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 en septiembre de 2019 el Informe de Progreso Sobre la implementación de la Agenda 2030 en España, cuyas conclusiones, a pesar de poner de relieve la enorme cantidad de iniciativas actualmente en marcha, advierten que “las transformaciones necesarias, incluidas en los 17 ODS y sus 169 metas, serán de difícil alcance si no se aceleran los ritmos de ejecución planificados”. El informe también identifica las áreas prioritarias en las que se han centrado estas acciones, y entre ellas destaca el desarrollo sostenible e inclusivo, la transición energética justa, la lucha contra la emergencia climática, la promoción de la economía circular, la movilidad sostenible y la economía con la vista puesta en un consumo y producción responsables. Alineada con los objetivos de la Agenda 2030 se presenta también otro instrumento de carácter global denominado “Agenda del Cambio”, que, con la pretensión de sentar las bases de un crecimiento inclusivo y sostenible, constituye uno de los tres ejes que guían el programa económico del Gobierno, junto con la disciplina fiscal y la cohesión social. La Agenda articula un conjunto de medidas de carácter transversal repartidas en seis ámbitos de actuación. En cualquier caso, en su concepción, se marca como objetivo confesado el de “aprovechar el actual contexto de crecimiento económico para atajar los desequilibrios heredados y establecer un patrón de crecimiento sostenible”. Ignoramos si en las circunstancias post marzo 2020 este diagnóstico de situación de partida podrá mantenerse como paradigma vigente.

- En fin, apuntemos a modo conclusivo de esta introducción que, si bien la actuación ambiental en el año 2019 no ha alcanzado los niveles de intensidad que se venían observando en años anteriores, sí que cabe esperar mucho de 2020, no únicamente por las iniciativas pendientes de culminar y que puntualmente iremos recordando en los diversos apartados de este estudio, sino también porque deberá avanzarse en temas clave como la descarbonización y la consecución del objetivo a largo plazo de la neutralidad climática en el año 2050; lo que incluye tareas como la aprobación o el desarrollo de instrumentos como el Plan Nacional de Energía y Clima, el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento y Eficiencia, la Ley de Movilidad Sostenible, la Ley de Cambio Climático y la Estrategia de

Transición Justa, así como la correspondiente a la Economía Circular para alcanzar el residuo cero en 2050. La Ministra de Transición Ecológica parece ser consciente de ello cuando afirma que se plantea *“como un Green New Deal basado en la Ciencia y en las demandas sociales, pensando en prosperidad, en innovación, en empleo, en salud, en educación, en cooperación dentro y fuera de nuestras fronteras”*. Además 2020 constituye un año emblemático en materia ambiental, entre otros por la celebración de la Cumbre de Biodiversidad Biológica. No son menores los retos en materia demográfica y de protección animal.

- Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2019. Para ello, comenzaremos por analizar la actuación del Estado en la política ambiental sectorial. En ese punto comprobaremos cómo en el año 2019, y pese a que no puede minusvalorarse su importancia, han perdido intensidad las actuaciones en materia de aguas, medio marino, aire, residuos y biodiversidad. Seguidamente, y de acuerdo con el método y estructura habitual de esta contribución en años anteriores, abordaremos los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales (concretamente en cambio climático, energía, transportes, movilidad, industria, agricultura, ganadería, silvicultura, pesca turismo, y un novedoso apartado dedicado a la integración de aspectos ambientales en las actuaciones de la defensa nacional). Por último, se realiza un apunte sobre la integración emergente que se aprecia en la actuación del Estado en el año 2019 de consideraciones sostenibilistas en otros ámbitos y perspectivas distintos a los que cuentan con una mayor tradición: sostenibilidad y sector financiero; sostenibilidad y demografía; y sostenibilidad y perspectiva de género.

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

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

## **2.1. UNA VISIÓN TRANSVERSAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN, SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL Y DE PRODUCTOS, CONTRATACIÓN ECOLÓGICA, ACTIVIDAD DE POLICÍA, DE FOMENTO, PREMIOS Y RECONOCIMIENTOS**

- a) El análisis de las principales novedades que ofrece una mirada transversal a la actuación ambiental del Estado en 2019 debe comenzar necesariamente aportando las que afectan al instrumento horizontal de prevención ambiental por antonomasia: la evaluación ambiental.

En este sentido, y modificado ya con cierta intensidad el régimen jurídico que establece la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA), a través de la Ley 9/2018, en el año 2019 se ha abierto de nuevo una consulta pública previa respecto de este instrumento, esta vez sobre la elaboración de una norma dirigida a modificar el anexo II de la LEA, es decir, el correspondiente al listado de proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada. La consulta finalizó el 5 de abril de 2019 y, convocadas elecciones generales para el día 28 de ese mismo mes, huelga decir que la proyectada ley no fue aprobada. Más allá de este aspecto, debe señalarse que se han localizado asimismo algunas decisiones que comportan la exclusión del trámite de evaluación ambiental. De este modo, el Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2019 declaró exentas de tal procedimiento las actuaciones de regeneración de las playas de S'Illot, Canyamel y S'Estanyol englobadas en las obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las riadas de octubre de 2018 en la provincia de Mallorca. Posteriormente, y en idéntico sentido, mediante Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. Allí la excepción abriga las actuaciones necesarias para restaurar (entre otros) el dominio público marítimo terrestre en el litoral correspondiente. Para la valoración de situaciones como las que acabamos de indicar, se considera que puede ser especialmente útil acudir a la reciente Comunicación de la Comisión "Documento orientativo relativo a la aplicación de las exenciones contempladas en la Directiva sobre la evaluación de impacto ambiental (Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE) – artículo 1, apartado 3, artículo 2, apartados 4 y 5 (2019/C 386/05).

Finalmente, y aunque en puridad pudiera considerarse que se trata de una cuestión que encontraría mejor acomodo en el capítulo dedicado al análisis del derecho internacional, no podemos dejar de advertir que el año que nos precede también ha aportado una primicia relacionada con el instrumento de la evaluación ambiental. Así, durante el mes de agosto, en la sede Naciones



Unidas, se ha trabajado sobre el futuro Convenio sobre biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, y si se trae a colación, es por el análisis que se está llevando a cabo de un instrumento jurídicamente vinculante cuyo objetivo será regular la protección y uso sostenible de las aguas en alta mar. El compromiso es cerrar, para finales de 2020, un texto que regule las aguas internacionales, que suponen más de dos tercios del total de los océanos. Entre las cuestiones que están siendo elaboradas se encuentra la de fijar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental para actuaciones que deban llevarse a cabo en aguas internacionales.

- b) El año 2019 también presenta algún aspecto de interés por lo que respecta a la responsabilidad medioambiental, toda vez que se ha aprobado la Orden TEC 1023/2019, de 10 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, clasificadas como nivel de prioridad 3, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio. Se trata de una norma relevante, que establece con carácter general que los operadores de las actividades mencionadas deberán contar con esta garantía financiera obligatoria a partir del 16 de octubre de 2021. Se exceptúan las actividades de cría intensiva de aves de corral o de cerdos, que deberán disponer de garantía financiera a partir del 16 de octubre de 2022.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal ambiental, hacemos un único apunte por los efectos que puede llegar a tener en el derecho interno. Justamente en el año que nos ocupa desde la UE se ha lanzado una consulta pública sobre la Directiva de delitos ambientales o responsabilidad penal. Se desean valorar los resultados de la transposición en todos los países de la UE de la Directiva 2008/99/CE a lo largo del periodo 2011-2018, pero fundamentalmente con relación a los delitos contra la fauna y flora silvestres, los relativos a los residuos y a la contaminación).

- c) También en el año que nos ocupa afloran algunas innovaciones respecto a la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental. Sin perjuicio de la sección del Observatorio en que habitualmente se aborda este punto, apuntemos que durante 2019 se ha abierto una Consulta pública de la UE (Desde el 20 de diciembre de 2018 y hasta el 14 de marzo de 2019) sobre el Convenio de Aarhus de 1998. Precisamente sobre su aplicación en el ámbito de la justicia (del llamado tercer pilar del Tratado) en el marco de la UE ya se dispone de un documento valorativo

final que ha visto la luz en septiembre 2019. Como es sabido la UE (y España) son parte del Convenio. De esta forma se prepara la próxima Reunión de las Partes del Convenio en 2021 y podrán ser tenidas en cuenta las opiniones de los *stakeholders* interesados en la mejora del acceso a la justicia ambiental en la UE. Qué duda cabe que los avances en materia de acceso a la justicia que vayan produciéndose deberán reflejarse en el ordenamiento interno estatal, entre otros, en la Ley 27/2006.

También sobre el acceso a la justicia ha sido de especial relevancia a nivel interno el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019, que es noticia respecto a la interpretación que resuelve que debe realizarse de la asistencia jurídica y de la tasación de costas cuando actúa en el pleito una asociación ambientalista como parte litigante. El tribunal concluye que, sin perjuicio de que se efectúe la tasación en costas, no deberán asumirse por la asociación los costes derivados del litigio (y que a veces son especialmente elevados), todo ello con independencia de cuál sea su estado financiero de la entidad.

- d) Desde otra perspectiva, la que afecta a la sostenibilidad de productos y de empresas, hay que dar cuenta de algunos avances puntuales relacionados con el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS), el etiquetado ecológico y los reconocimientos empresariales. No puede afirmarse, por el contrario, que en materia de responsabilidad social corporativa se haya producido novedad significativa alguna. Y ello pese a que en el año 2019 es un año en que ya se debía afrontar indubitadamente el cumplimiento de las obligaciones de facilitar información no financiera, y entre otros aspectos, sobre sostenibilidad, que imponen a las grandes empresas y grupos la Directiva 2014/95 y la Ley 11/2018, de 28 de diciembre. Constatemos, en cualquier caso, que no se dispone todavía de instrumentos jurídicos novedosos de desarrollo de tal aspecto ni de datos contrastables relativos a su aplicación. Únicamente, a nivel europeo, ha de darse cuenta de la Comunicación 2019/C209/01 titulada "*Directrices sobre la presentación de informes no financieros. Suplemento sobre la información relacionada con el clima*", que debería facilitar la actuación empresarial a este respecto.
- Centrándonos ya en el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS), destaquemos de manera preliminar que, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea, 2019 ha sido un año relevante y para la preparación para la puesta en marcha de la actualización de los nuevos

requisitos aplicables a este sistema, habida cuenta de la entrada en vigor el 9 de enero de la modificación del Reglamento europeo 2018/2026, publicado el 20 de diciembre de 2018.

Es asimismo interesante dejar constancia de que se han convocados los Premios EMAS 2019, dedicados en esta ocasión a la transición sostenible. España se encuentra situada en una posición de liderazgo, siendo el tercer país con mayor número de registros EMAS (actualmente cuenta con 835 entidades registradas) tras Alemania (1.215) e Italia (930). Las candidaturas han sido seleccionadas por el Estado una vez preseleccionadas por las Comunidades Autónomas. En un momento posterior, se adopta la resolución por parte de la Comisión europea. Las empresas han de mostrar que sus iniciativas y que las medidas adoptadas en sus sistemas de producción favorecen su transición hacia un desarrollo sostenible. Pues bien, respecto del periodo que nos ocupa, han sido seleccionadas las siguientes empresas/entidades: Laboratorios Servier S.L., con sede en Castilla-La Mancha, en la categoría de grandes empresas privadas; el Hospital Victoria Eugenia, con sede en Andalucía, en la de empresas privadas medianas; Agroamb Prodalt, S.L., con sede en Galicia, en la de empresas privadas pequeñas; Autoridad Portuaria de Barcelona, con sede en Cataluña, en la categoría de organizaciones públicas medianas; y la Autoridad Portuaria de Cartagena, con sede en Murcia, en la categoría de organizaciones públicas pequeñas. La ceremonia de entrega de los galardones tuvo lugar en Bilbao el 4 de noviembre de 2019. Entre los ganadores se encuentran Laboratorios Servier S.L, la Autoridad Portuaria de Cartagena y también Autoridad Portuaria de Barcelona.

Resulta finalmente digno de mención que también la organización en diciembre de la Cumbre del Clima de Madrid (COP 25) obtuviese la certificación de evento sostenible, trabajándose para la obtención de dos certificados más (EMAS y ISO 14001) y siendo la primera en poder contar con tres certificados de sostenibilidad para todo el ciclo de vida de la gestión de un evento.

- Por lo que respecta al etiquetado o mercado ecológico, el año 2019 no presenta, a diferencia del anterior, especial interés. Sí que ha sido recordado, sin embargo, que el ecolabel europeo constituye una historia de un instrumento de éxito y por tal razón se ha celebrado que ya ha sido otorgado a 72,000 productos. Este mismo año 2019 la UE ha abierto un periodo de reflexión sobre su futuro, para identificar aspectos que puedan ser mejorables. Un de los que resulta atrayente en el ámbito europeo es el de que se están desarrollando ya los criterios que habrán de servir para ofrecer el ecolabel a productos financieros.

Con relación a España se dispone de más de 30.000 productos y se superan las 200 licencias registradas. De todas maneras, de acuerdo con el informe europeo de "Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019 Informe de ESPAÑA" (Bruselas, 4.4.2019 SWD (2019) 132 final, si bien ese aspecto parece ofrecer resultados favorables, el número en que se sitúa el Estado español en el ranking europeo de Estados con éxito en ecoinnovación ha descendido notablemente en los últimos años.

Resaltemos por último que, en la contratación pública ecológica, que se abordará más adelante, de acuerdo con la legislación española (Orden PCI/86/2019, de 31 de enero de 2019), las Administraciones deben promover la contratación de aquellos bienes y servicios por parte de las Administraciones que se encuentren adheridos a un sistema de certificación ambiental, dando preferencia a Ecolabel y al sistema de gestión ambiental adherido al EMAS.

- Por lo que hace a los premios concedidos a empresas, hay que mencionar en primer lugar que la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica ha abierto en 2019 el proceso de inscripción para presentar candidatura a los premios EBAE (*European Business Awards for the Environment*), en su sección española. Son premios que se convocan desde 1987 y que se conceden cada dos años por la Comisión Europea para reconocer a aquellas empresas que combinan con éxito la viabilidad económica de sus negocios con la protección del medio ambiente mediante la innovación en la gestión, en los procesos, en los productos o servicios que ofertan, en la cooperación empresarial o combinando negocio y biodiversidad. En España, los Premios Europeos de Medio Ambiente a la Empresa convocan desde 1997 y suponen para las empresas un gran prestigio. Pues bien, en la pasada edición, de los 12 premiados españoles, 5 consiguieron también un galardón europeo.
- e) Avanzando en este apartado dedicado al análisis de los aspectos e instrumentos de carácter transversal, nos ocupamos ahora de la contratación ecológica. En el OPAM 2018 dábamos cuenta de un par de iniciativas sobresalientes sobre esta cuestión. De un lado la creación de una Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública (Real Decreto 6/2018, de 12 de enero y Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo). También resaltábamos la aprobación de Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado (2018-2025) por parte del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, resumiendo su contenido. Solo resta

apuntar ahora que en el año que nos ocupa el referido plan ha sido publicado en el BOE mediante Orden PCI/86/2019, de 31 de enero. Constituye un plan de aplicación a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y a las entidades gestoras de la Seguridad Social, y que abarca la contratación pública de los bienes, obras y servicios que se consideran prioritarios por la Unión Europea (y que se listan en la norma). No se tiene conocimiento de la evolución de la aplicación del plan en el año 2019, pese a lo dispuesto en los puntos 9 y 10 del anexo de tal Orden. En el primero se determina que las diversas entidades y órganos establecerán en el plazo de un año un marco de actuación en el que se establezcan objetivos mínimos de incorporación de criterios ecológicos en los contratos que se formalicen. En ese mismo año deberá disponerse de indicadores específicos, de carácter general o por sectores, así como instrumentos, incluidos electrónicos, que faciliten el seguimiento de la implantación de las actuaciones del plan. En esta puesta en marcha del nuevo sistema otra fecha importante será también la del año 2020, porque deberá disponerse asimismo del informe de evaluación de plan que se elevará, previa aprobación de la Comisión interministerial, al Consejo de Ministros, para su conocimiento.

Debe aludirse también, siquiera someramente, a la aprobación del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Como es sabido su objetivo esencial es completar la transposición del grupo de normas sobre contratación pública europea aprobadas en 2014. A nuestros efectos, es oportuno señalar que en que con tal norma se incentiva la contratación de PYMES favoreciendo objetivos sociales, laborales y medioambientales comunes. La regulación que se lleva a cabo no solo incide en el procedimiento de licitación, sino también en la ejecución del contrato. En tal sentido, se impone a las entidades contratantes la obligación de adoptar medidas para garantizar que en la ejecución de sus contratos las empresas cumplen las obligaciones de tipo medioambiental (además de social y laboral).

- f) Por lo que respecta a la actividad de policía, debemos destacar aquí algunos aspectos, tanto a nivel interno como en el ámbito de la Unión europea. Así, desde el punto de vista interno ha trascendido que durante el año que nos ocupa se ha reforzado la cooperación entre la Administración del Estado y Fiscalía. En

este sentido, alude concretamente a la actuación de fiscales especializados encargados de sancionar a aquellos que incumplan la legislación en esta materia. Esta cooperación más intensa conlleva un incremento de las diligencias que se siguen al respecto. La guardia civil contacta y establece vías de comunicación con todos los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, así como con agentes medioambientales y forestales.

Otro punto que desea resaltarse es el de que en Consejo de Ministros de 25.10.2019 se ha adoptado un Acuerdo por el que se autoriza la contribución voluntaria a la Red Europea de Inspección Ambiental, por un importe de 5.000 euros.

Por último, interesa dar cuenta de la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, puesto que previsiblemente puede llegar a tener sustanciales efectos en el sector que nos ocupa. En esa protección que se va a ofrecer a los denunciantes (en inglés conocidos coloquialmente por *whistleblowers*), observamos como en la directiva se localizan precisamente alusiones expresas al ámbito de protección del medio ambiente, afirmándose que su protección constituye un reto a alcanzar. En su anexo se listan las normas europeas ambientales que pueden fundamentar la protección de los denunciantes, facilitadores, y también de los terceros relacionados que puedan sufrir represalias. Nótese que también se podrá exigir que las entidades jurídicas del sector privado con menos de 50 trabajadores establezcan canales y procedimientos de denuncia interna. La transposición de la directiva está prevista, de forma general, a más tardar para el 17 de diciembre de 2021.

- g) Enmarcadas en las actividades administrativas de fomento, el otorgamiento de ayudas y subvenciones ha sido un instrumento frecuentemente utilizado en el desarrollo de la política ambiental del Estado durante el año 2019. Más allá de los supuestos concretos de actuaciones de incentivación que serán anotados al tratar los diversos subsectores de este capítulo del OPAM, apuntemos ahora algunas iniciativas que han brillado con especial intensidad.

En primer lugar, subrayemos que la web ministerial da cuenta de la existencia (que no de la publicación en BOE) de una orden firmada por la titular ministerial del Ministerio de Transición Ecológica mediante la que se procede a la aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones para el período 2019-2021 y de su correspondiente anexo, que la complementa. Debe darse la bienvenida a instrumentos de estas características, consideramos, toda vez que

formalizan y transparentan una visión más estratégica de la actividad de fomento, optimizan los recursos y también racionalizan los procedimientos. Desde la orden se matiza también que el plan constituye un instrumento programático, que no crea derechos ni obligaciones, afirmando que la disponibilidad de las subvenciones queda a merced de la situación presupuestaria de cada ejercicio.

En el marco de las convocatorias de subvenciones que se deciden a nivel estatal, destaquemos las que se han realizado desde la Fundación Biodiversidad. En 2019 ha sido aprobado su plan de actuación, donde se ha previsto la gestión de proyectos por valor de 8,3 millones de euros, a los que hay que sumar 22,6 millones destinados desde tal Entidad a diversas convocatorias de ayudas y subvenciones (un 22% más que en 2018). El plan incluye el desarrollo de 34 proyectos, cuatro de ellos europeos, entre los que destacan el LIFE Shara, Mystic Seas II y LIFE IP INTEMARES, el mayor proyecto de conservación marina en Europa. En tal ámbito se resalta la submateria de gobernanza, precisamente para la gestión de los espacios marinos de la Red Natura 2000. En los que la transparencia y la participación se considera que son claves de éxito. Los proyectos de biodiversidad marina tienen asignados 700.000 € y para los proyectos de impulso a las acciones de adaptación al cambio climático se destinan 3 millones de euros. Con 1 millón de euros se cofinancian también partidas de las ONG privadas que desarrollan proyectos LIFE Naturaleza.

Se ha declarado también que 2019 había de ser un año clave para el fomento del activismo constructivo en España, punto este que se califica como básico para avanzar en la generación de una sociedad mejor preparada para la transición ecológica. También existen proyectos para fortalecer la adaptación al cambio climático y para incrementar la resiliencia en España y Portugal. Y ha quedado reforzado programa de voluntariado ambiental, la Plataforma de Custodia del Territorio y la Red Empreverde, que cuenta ya con más de 8.600 emprendedores que trabajan en el marco de la economía verde y azul. Destacamos de nuevo en 2019, como hicimos el año anterior, el Programa Empleaverde, que gestiona la Fundación Biodiversidad y cofinancia el Fondo Social Europeo. El programa se dirige a desempleados, emprendedores y trabajadores. Tiene previsto destinar 68 millones de euros hasta el año 2023 con el objetivo de apoyar a más de 50.000 personas y a 3.000 empresas y formar a 24.000 personas. En 2019 se han lanzado tres nuevas convocatorias, por un total de 10 millones de euros, que persiguen la creación de empresas verdes, mejorar la cualificación de personas trabajadoras y el intercambio de conocimiento con otros ecosistemas de emprendimiento europeos. Concretamente, desde la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica se han destinado 5,2 millones de euros para impulsar proyectos que fomenten el empleo y la economía verde y azul en el marco de la convocatoria de subvenciones 2019 de este Programa. Un total de 51 entidades desarrollarán 55

proyectos, que se dirigen a más de 5.100 personas, entre personas en situación de desempleo y emprendedoras pertenecientes a diferentes ámbitos de actuación, como la mitigación del cambio climático, la pesca y la acuicultura sostenible, el ahorro y la eficiencia energética o la gestión forestal sostenible. En la convocatoria de 2019 se hace hincapié en la gestión, mejora ambiental y eco-innovación en la industria o empresa, la reconversión industrial a actividades ambientalmente sostenibles y la lucha contra el despoblamiento en zonas rurales, en los sectores relacionados con la formación en economía azul y con la gestión de espacios marinos protegidos.

Analizada la web ministerial correspondiente al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas, se comprueba que el conjunto de convocatorias del año 2019 relacionadas con el ámbito de este estudio ha sido muy diverso. Más allá de las señaladas en este capítulo (para actuaciones en favor de la protección de la red natura 2000, terrestre y marina, protección del urogallo, becas de formación, entre otros), destacan las convocatorias dirigidas a específicos colectivos. Así, la Resolución de 8 de julio de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de voluntariado en el marco del plan de sensibilización y voluntariado; pero también existen convocatorias, como se ha visto, que favorecen a colectivos como son los emprendedores, los desempleados, y quienes han de mejorar sus competencias profesionales en materia ambiental. Sin que puedan olvidarse las dirigidas a ONG, para la participación en la definición, propuesta y ejecución de políticas públicas de competencia estatal, ni las que tienen como destinatarios a sindicatos de trabajadores del sector medioambiental, y que se convocan para el desarrollo de sus actividades de colaboración y representación ante la Administración.

En materias conexas e integradas con aquella, cabe recordar, en primer lugar, la existencia de las correspondientes a convocatorias en las que se fomenta e impulsa la sostenibilidad pesquera y acuícola. En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, observamos la aprobación del Real Decreto 217/2019, de 29 de marzo, 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 riego agrícola; En materia de energía nuclear, becas de formación para la especialización en Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Por lo que respecta a la actividad minera, las ayudas destinadas específicamente a cubrir costes excepcionales por el cierre de unidades de producción minera de carbón en 2019. Sin que podamos olvidar las múltiples iniciativas en el ámbito de vehículos y movilidad sostenible que analizamos en el apartado correspondiente.



En este breve repaso, quedan fuera de nuestro inventario las también relevantes iniciativas de fomento de actuaciones relacionadas con el medio ambiente y la sostenibilidad que tienen un componente internacional. Existen múltiples ejemplos también en 2019 de fomento que tienen que ver con organismos internacionales (véase por ejemplo como en el Consejo de Ministros de 29 de noviembre se ha decidido la contribución voluntaria al Convenio de Aarhus/UNEC sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, por un importe de 5.000 euros), o bien que favorecen a iniciativas a ejecutar en concretos Estados ( como se verá, por ejemplo, en Ecuador y en Bolivia). Sin que se olvide tampoco la adopción de Planes Generales, como el III Plan África, que constituye una estrategia de política exterior. Tales iniciativas son, eventualmente, objeto de comentario específico, en los diversos subsectores analizados en este Observatorio.

- h) Finalmente, por lo que respecta a ayudas, premios y reconocimientos a entidades públicas, hay que subrayar en primer lugar respecto a las ayudas recibidas, que en 2019 ha variado por primera vez una dinámica tradicional, y es la de que no se ha recibido financiación europea para la protección del lince ibérico (Life+Iberlince), después de haber sido favorecido por tales ayudas durante 17 años. El programa comenzó en el año 2002 y su tercera fase finalizó el pasado diciembre 2018.

En cuanto a los premios, hay que anotar la convocatoria de los Premios Ministerio para la Transición Ecológica de la Semana Española de la Movilidad Sostenible (Premios SEMS 2019), que en esta ocasión se prevén en las modalidades de Ayuntamientos, Empresas y Entidades y Medios. Con ellos se reconoce el esfuerzo que realizan los ayuntamientos, empresas y organizaciones sociales para fomentar el cambio de hábitos de movilidad en las ciudades, a través del uso de modos de transporte más sostenibles. En la edición anterior, fueron ganadoras los municipios de Jaca y Granada.

Por lo que respecta a reconocimientos otorgados a esfuerzos municipales, debe apuntarse que desde la Fundación Forum ambiental, con el apoyo de MITECO, se ha hecho entrega en 2019 de los Premios Ciudad Sostenible, que han recaído en Granada (premio a la Ciudad más sostenible por el proyecto "Granada caminando hacia la sostenibilidad"). También han recibido distinciones el Ayuntamiento de Benidorm, en la categoría de agua; Cornellá y Almassora, en la categoría de educación ambiental; Antequera y Consejo Comarcal de Osona, en la categoría de energía; Palma de Mallorca y Cangas en la categoría de residuos; Donostia-San Sebastián, en la categoría de adaptación al cambio climático. Adicionalmente, se ha reconocido a SAV en la categoría de cooperación público-privada en Sevilla. Otro Premio ya clásico es

el que se otorga por el CONAMA a la Sostenibilidad de Pequeños y Medianos Municipios, que en 2019 ha recaído en Becerril de Campos, en Palencia (por un proyecto centrado en el ecoturismo astronómico). También lo ha obtenido Illescas (Toledo), al que se ha otorgado un galardón por la puesta en marcha de un polígono industrial construido con altos estándares de sostenibilidad.

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

### **2.2.1. Aguas**

Si bien en 2018 el sector del agua lucía con especial intensidad las políticas públicas ambientales (resaltándose aspectos como el Pacto nacional del Agua, la necesidad de cumplir adecuadamente con la directiva marco y la futura elaboración de un Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización, DSEAR), en el año 2019 observamos cómo los productos finales que afloran de la actuación pública, siquiera aparentemente, descienden. Por comparación, por lo que respecta a los contenidos más punzantes abordados el año anterior, su contenido se difumina. Previsiblemente esto habrá de cambiar próximamente, no únicamente por la importancia del sector, sino también porque debe encararse con tiempo la planificación hidrológica del tercer ciclo (2021-2027), para la que deberán aprobarse nuevos planes de cuenca. También queda pendiente la adopción, para 2020 del mencionado Plan Nacional DSEAR, de especial importancia no solo en tanto que exigencia jurídica, sino también porque revisará y priorizará los programas de medidas incluidos en distintos planes hidrológicos. Todo ello sin perjuicio de que prosiga, por su utilidad, la participación de la Dirección General del Agua en la elaboración de normas europeas que nos serán de aplicación (desde el mes de marzo se está procediendo, bajo el que se denomina "Fitness check-DMA", a la evaluación de cuatro directivas fundamentales para la gestión del agua, entre ellas la directiva Marco, al objeto de simplificar y mejorar tanto las normas como su aplicación para el logro del buen estado de las aguas). Y sin que pueda olvidarse tampoco que la titular ministerial, como ha declarado, con acierto, durante el mes de septiembre 2019 en comparecencia en el Congreso de los Diputados (sobre planificación y gestión de actuaciones de prevención, mitigación y protección frente al riesgo de inundaciones en el actual contexto de cambio climático), que vistos los graves acontecimientos vividos en el año 2019, constituye una prioridad apostar decididamente por fortalecer la capacidad de anticipación, preparación e información con el fin de reducir la vulnerabilidad ante esos fenómenos.

Del año 2019 deben resaltarse, específicamente, algunos aspectos. En primer lugar, señalemos que se ha llevado a cabo, hasta julio 2019, una consulta pública relativa al proyecto de modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla el Título Preliminar y los títulos I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en materia del Registro de Aguas y en otros aspectos de gestión del dominio público hidráulico. En tal consulta se apunta que la modificación que se prevé acometer se centrará fundamentalmente en mejorar la normativa existente en diversas materias relacionadas con la implantación del Registro de Aguas y con otras fundamentalmente ubicadas en el Título II, Título III, Título IV, Título VII y disposiciones adicionales y transitorias asociadas, relacionadas sintéticamente con la administración y gestión del dominio público hidráulico. Así mismo, y en aras de conseguir la deseada seguridad jurídica, con esta iniciativa se pretenden actualizar ciertos artículos para que se adapten a legislación de procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

También debe mencionarse, ahora respecto de las cuencas intercomunitarias, como consecuencia de la aplicación de la legislación aplicable al riesgo de inundaciones ( Directiva 2007/60, sobre la evaluación y gestión de las inundaciones, transpuesta a la legislación española mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio ) que se ha adoptado la Resolución de 12 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se aprueba la revisión y actualización de la evaluación preliminar del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

Procedente de idéntica secretaria (y en este caso en el marco de lo dispuesto por las Directivas 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y Directiva 2000/60/CE, marco del agua) se dispone ahora de la Resolución de 6 de febrero de 2019, por la que se declaran zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias. Y también se conocen durante este período de algunas iniciativas complementarias igualmente de interés; y entre ellas la licitación del seguimiento de la calidad de las aguas y el control adicional de las zonas protegidas en la Confederación Hidrográfica del Ebro. En este período se ha proseguido asimismo con el procedimiento de elaboración de la norma que designará las aguas continentales afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario en tales cuencas hidrográficas intercomunitarias, que ahora se ha sometido a información pública hasta finales de agosto. Afrontar decididamente un buen control de esta cuestión es algo que no debiera demorarse más. Otro aspecto debe significarse también, como es el que, pese a que no se haya completado, se avanza en la elaboración del que será el Real Decreto por el que se aprueban las Normas Técnicas de Seguridad para las Grandes Presas y sus Embalses. El proyecto fue sometido por segunda vez a

información pública (que finalizó el mes de octubre 2019) como consecuencia, fundamentalmente, de que su ámbito de aplicación se extenderá ahora no solamente a las presas clasificadas como "grandes presas", sino también al resto de presas. Por último, cabe mencionar, en este caso respecto de una específica cuenca, la del Segura, que ha debido prorrogarse hasta septiembre de 2019 la declaración de sequía, toda vez que la grave problemática que padece se ha extendido en el tiempo. El año que nos ocupa ha sido un año normal por lo que respecta a precipitaciones, pero también ha sido especialmente cálido. Y lo ha sido también en otoño, estación que ha sido catalogada, en España, como muy cálida. Todos los otoños de esta década han sido más cálidos de lo normal. Es resaltable también, en este mismo ámbito, que los indicadores reflejan una situación actual de sequía prolongada en otro lugar, en la parte occidental de la demarcación hidrográfica del Tajo. El ministerio afirma que aún con ello interpreta que jurídicamente se están cumpliendo los términos establecidos por el Convenio de Albufeira para la parte española de la demarcación. En este sentido reconoce que, aun dándose una situación excepcional, todavía no se dan las circunstancias necesarias para que se deban realizar aportaciones a la parte portuguesa del río desde la parte española.

También ha dejado una importante impronta la situación que debe acometerse para recuperar el Mar Menor. Como hacíamos saber en el OPAM 2019, a 31 de octubre de 2019, la ministra en funciones del MITECO, informó en la reunión del Consejo de Ministros sobre la marcha de las actuaciones urgentes recogidas en la hoja de ruta elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) para lograr la recuperación integral de este espacio, vista la dramática degradación de la laguna, y también el episodio de eutrofización y muerte de especies sufrido el año anterior. Por lo que respecta a las actuaciones a llevar a cabo que se incardinan en las competencias Estatales, se explica que se prevé intensificar las medidas de refuerzo de la vigilancia y control de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) sobre el Dominio Público Hidráulico (y que contienen expedientes por uso privativo de aguas sin autorización, modificación del perímetro de riego, construcción de pozos e incumplimiento de la orden de clausura, control de vertidos no ajustados a derecho).

Anotemos además que, en este mismo periodo, en el norte del Estado, por medio de la Resolución de 18 de diciembre de 2019, se encomiendan diversas actividades en materia de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Cantábrico a aquella Comunidad Autónoma y a la Agencia Vasca del Agua. También ha sido creada el año de estudio una comisión bilateral (entre el MITECO y el Gobierno de Castilla-La Mancha) para analizar conjuntamente y de manera periódica la situación de las siete demarcaciones hidrográficas que afectan tal comunidad autónoma, adoptándose además el compromiso de incorporar a los municipios ribereños a la Comisión de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, de manera que tengan "una voz útil y eficaz".

Junto con tales aspectos, demos noticia además que ha sido aprobado el esperado plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de les Illes Balears, que incluye las cuencas íntegramente comprendidas en el ámbito territorial de esta Comunidad autónoma y que ha sido elaborado por la Administración Hidráulica autonómica. El nuevo plan se ha aprobado por Real Decreto 51/2019, de 8 de febrero y ha sustituido al anteriormente vigente (Real Decreto 701/2015, de 17 de julio). De otro lado, se ha tenido conocimiento de que, por lo que respecta a la planificación de riesgo de inundación, no había podido cumplirse el plazo previsto en la legislación europea, respecto de Canarias, faltando todavía al finalizar 2019 que se culminase el procedimiento correspondiente a alguna de las Islas, como es el caso de Gomera. Como es sabido, la Comisión Europea inició procedimiento contra el Estado español ya en diciembre de 2015 por no haber completado ni publicado tales planes previstos en la Directiva 2007/60. Por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea de 2 de abril de 2020, en el asunto C-384/19 se ha declarado el incumplimiento estatal.

El año 2019 la publicidad institucional del Gobierno ha puesto especial énfasis en el tema del consumo y buen uso del agua. También se ha destacado, en la celebración del día Mundial del Agua (22 de marzo), la importancia singular del agua dulce y la defensa de la gestión sostenible de tales recursos, ahora en el contexto del ODS6, con el objeto, como es sabido, de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, haciéndose actualmente expresa referencia al derecho humano de acceso al agua potable y saneamiento, reconocido en 2010 por Naciones Unidas. En la programación de tal día Mundial ha colaborado "The Nature Conservancy" (TNC) y se ha circunscrito esta vez a las "Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua en España—retos y oportunidades". No puede olvidarse tampoco la celebración de la COP 25 en el mes de diciembre, que si la traemos ahora a colación es porque se insistió en que ganar la carrera climática significa adoptar una gestión del agua resistente al clima. Los impactos negativos que se experimentan más directamente, a través del agua, son innumerables e inequívocos: inundaciones, sequías, tormentas, aumento de las temperaturas y aumento del nivel del mar. Son aspectos todos ellos singularmente relevantes, además, porque los recursos hídricos son cada vez más variables, en parte debido a la crisis climática, lo que reduce la previsibilidad de la disponibilidad del recurso y la demanda de agua, y afecta a su calidad, sin olvidar también que amenaza el desarrollo sostenible.

A nivel económico financiero son diversas las asignaciones de las que dar noticia, más allá de que durante el periodo analizado, y con especial frecuencia, hayan habido de dedicarse cuantías significativas a la reparación de daños por temporales (por ejemplo tras asignar 11,4 millones de euros en septiembre, se deciden 46,6 millones de euros adicionales en diciembre por los

daños causados DANA en la Confederación Hidrográfica del Segura, y 3,9 en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar). Son también de enjundia los importes que se destina a los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia de las presas de titularidad estatal.

Hemos podido observar cómo el 15 de noviembre el Consejo de Ministros ha autorizado la modificación del Convenio de Gestión Directa de ACUAES que se formalizó en 2014, con la incorporación de nuevas actuaciones que suponen una inversión de 526 millones de euros. Esta sociedad mercantil estatal se hace saber que acometerá de forma prioritaria proyectos de depuración y saneamiento en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León. Se trata, fundamentalmente, de efectuar actuaciones en sistemas de saneamiento (que es sabido que deben llevarse inexcusablemente a cabo y que además están siendo objeto de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas).

Durante el año analizado es también remarcable la actividad de fomento. De ella se localizan variados exponentes tanto de ayudas a actuaciones a desarrollar en el interior del Estado como a otras que se ejecutan en el exterior. Así, respecto a las primeras, destaquemos que se ha aprobado el Real Decreto 735/2019, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la financiación del funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua situadas en su territorio (8.500.000 euros). Por lo que respecta al plano relativo a la cooperación internacional, apuntemos que se ha realizado una contribución al Fondo de Cooperación para Aguas y Saneamiento para financiar actuaciones dentro de la política de cooperación internacional para el desarrollo tendentes a promover y mejorar el acceso de los ciudadanos de los países de América Latina a los servicios de agua y saneamiento (cinco millones de euros durante el ejercicio 2019). Más adelante, el 19 de noviembre, se autorizó la contribución voluntaria a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura para la realización de actividades de la Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua, por un importe de 40.000 euros. El MITECO participó en esta (CODIA), que constituye la principal plataforma de diálogo político y colaboración técnica en materia. También se decidió la contribución voluntaria al Secretariado de la Estrategia del Agua en el Mediterráneo Occidental, por un importe de 50.000 euros.

Por último, apuntemos que, de forma particular, el Estado de Ecuador ha sido especial destinatario de las ayudas en esta materia. El 12 de julio, desde el Consejo de Ministros se autoriza la concesión de un crédito a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, con cargo al

Fondo para la Promoción del Desarrollo, por un importe máximo de 40.000.000 de dólares estadounidenses. También se adopta un Acuerdo por el que se autoriza el pago de hasta 320.000 dólares estadounidenses al Banco Interamericano de Desarrollo, con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por la preparación y supervisión del Programa cofinanciado con el crédito de hasta 40.000.000 de dólares estadounidenses concedido por dicho Fondo a la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito, Ecuador. También, respecto de Bolivia, son relevantes las siguientes decisiones. En el Consejo de Ministros de 15 de marzo 2019 se ha aprobado la concesión de un crédito al Estado Plurinacional de Bolivia con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por un importe máximo de 30.000.000 de dólares estadounidenses. Con él se financia el "Programa de Gestión Integral de Agua en Áreas Urbanas". También ha autorizado el pago de hasta 265.000 dólares estadounidenses al Banco Interamericano de Desarrollo, con cargo al Fondo para la Promoción del Desarrollo, por el seguimiento y supervisión del Programa cofinanciado con el crédito de hasta 30.000.000 de dólares estadounidenses concedido por dicho Fondo al Estado de Bolivia.

### **2.2.2. Aire**

Por lo que respecta al medio atmosférico, destaca la aprobación el 27 de septiembre de 2019 del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA). La obligación de elaborar este PNCCA deriva de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos ("Directiva de Techos), que fue incorporada al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos. La mencionada Directiva (en su Anexo II) establece para los Estados Miembros los compromisos de reducción de emisiones antropogénicas de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH<sub>3</sub>), y partículas finas (PM<sub>2,5</sub>) para el período de años comprendido entre 2020 y 2029 y a partir del año 2030. Para España los porcentajes de reducción en 2030 (con respecto al año 2005) son de un 88% para el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>); un 62% para el óxido de nitrógeno, un 39% para compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), un 16% para el amoníaco (NH<sub>3</sub>) y un 50% para partículas finas (PM<sub>2,5</sub>).

En este sentido, el Plan propone un buen número de medidas (57) que afectan a ocho paquetes sectoriales (mix energético, transporte, industria, eficiencia energética en industria manufacturera y en el sector residencial y comercial, generación y gestión de residuos, agricultura y ganadería) y a cinco destinados a mejorar la situación a futuro de los compuestos orgánicos

volátiles). Estas medidas se pretenden sinérgicas con las previstas en el PNIEC 2021-2030. De acuerdo con las previsiones del PNCCA, su aplicación debería permitir alcanzar en 2020 los objetivos de reducción de todos los contaminantes. Sin embargo, para el horizonte 2030 se cumplirían los objetivos relativos a cuatro contaminantes (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> y PM<sub>2,5</sub>), aunque no para compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM).

Anotemos, asimismo, que el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 29 de marzo de 2019, tomó conocimiento de los ajustes adoptados en la trigésima reunión de las Partes del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, que tuvo lugar en Quito entre el 5 y el 9 de noviembre de 2018. En la mencionada Reunión de las Partes se adoptó la Decisión XXX/2, relativa a los Ajustes que afectan a las sustancias recogidas en el Grupo 1 del Anexo C del Protocolo, para las Partes que no operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5. En concreto, el ajuste aprobado extiende hasta 2030 la posibilidad de seguir utilizando gases hidrofluorcarbonados (HCFC) a tres nuevos supuestos (adicionales al de aparatos de refrigeración): el mantenimiento de equipos de extinción de incendios y protección contra incendios existentes el 1º de enero de 2020; las aplicaciones de disolventes en la fabricación de motores de cohetes; y las aplicaciones de aerosoles médicos para vía tópica, dirigidos al tratamiento especializado de quemaduras.

### **2.2.3. Costas y medio marino**

La trascendencia de los retos que deben afrontarse en el litoral y medio marino imanta las actuaciones públicas del año que nos ocupa, aunque los instrumentos jurídicos que nos conciernen en este estudio sean de menor calado que los que anunciamos el año anterior.

Comenzamos, como es habitual, atendiendo a cuáles han sido, a nuestro entender, las actuaciones públicas más significativas correspondientes a las costas y proseguimos con aquellas que corresponden al medio marino. En la parte final, hacemos referencia a actividad de fomento, aspectos económico-financieros.

- a) Entrando ya a grandes trazos a ofrecer información relevante sobre la costa y la protección del litoral, avancemos que la prórroga de los presupuestos del Estado para 2019 ha supuesto la asignación de 58 millones de euros a destinar a infraestructuras costeras con el fin de defender la integridad del medio litoral, garantizar su uso y disfrute público. Pese a que, con el paso del tiempo, se vislumbren algunos avances en las partidas correspondientes su protección, tal como han remarcado desde asociaciones ecologistas, todavía el 81,2% de este presupuesto se destina a paseos marítimos y arena de playas mientras que el restante 18,8% se dirige a la protección costera.



El binomio costa y cambio climático, se ha consolidado. Durante este año se ha insistido que el calentamiento global afecta especialmente el litoral español. Es este un punto que afectará expresamente, como no puede ser de otro modo, la elaboración y modificación futura de la legislación de costas y también la de cambio climático estatal y que ha persistido especialmente en la celebración de la COP25 en diciembre 2019. Desde el ministerio se subraya la necesidad de proceder a un cambio de rumbo y conducirlo hacia unas políticas de prevención y anticipación de los impactos, puesto que no puede olvidarse, como ha señalado la ministra del MITECO, que "España mira al mar" y que dispone de amplias áreas de protección. Se apunta que, en desarrollo de la estrategia de protección del litoral, ya se va adaptando la dinámica de otorgamiento de los aprovechamientos a los diagnósticos que se proveen en cuanto a impactos de cambio climático. Eso es algo sobre lo que ha de perseverarse a medida que pase el tiempo. De otro lado, apuntemos que la Presidencia Chilena de la COP25 ha instado para que tal la COP fuese azul, en referencia a la relación de clima y océano, "fuente de vida, riqueza, energía", remarcándose de este modo que constituye una oportunidad única de hacer visibles las sinergias y beneficios mutuos que puede tener la integración de las políticas de biodiversidad, clima y economía azul. También, un espacio para trabajar juntos en algo que será un eje fundamental de la acción de la comunidad internacional en 2020.

Durante 2019, y más si cabe con motivo de la aprobación de la que se conoce como la directiva de plásticos (Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019), se ha subrayado la importancia de las tareas encaminadas a afrontar este otro reto importante que se afronta en el litoral (y en el mar), como es el de la prevención y solución a la contaminación padecida por plástico. También observamos que el Ministerio trabaja con el sector turístico y con Ayuntamientos en nuevas medidas para actuar frente a las basuras marinas en las playas. El sector turístico, como recuerda el secretario de Estado en este punto, es para el estado español del todo esencial, toda vez que más del setenta por ciento está sustentándose sobre la oferta de sol y playa. Y ello tiene su impacto económico. Si hace una década la inversión anual que los Presupuestos Generales destinaba a la reposición de arena en las playas en los 10.000 kilómetros del litoral oscilaba entre el millón y los dos millones de euros, se observa como en la actualidad esa partida alcanza ya los cuarenta millones.

En el ámbito jurídico, por lo que respecta estrictamente a nivel de aprobación o progreso en la elaboración instrumentos normativos, apuntemos que durante este año 2019 se localizan algunas iniciativas puntuales interesantes que se han sometido a consulta o información pública.

No puede faltar aquí, de nuevo, una alusión puntual al régimen jurídico general aplicable a las costas. Decíamos en la anterior edición que "deberá

esperarse al año 2019, en su caso, para que se produzca la modificación del Reglamento General de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Pues bien, puesto que en 2019 tal modificación no se ha aprobado, el comentario a la norma debe posponerse, en su caso, a una posterior edición de este Observatorio. De todos modos, a nadie se le escapa que tanto esta modificación del Reglamento general de Costas como la que eventualmente se pretenda sobre la Ley de Costas, genera invariablemente un intenso revuelo. Este año 2019 no ha sido la excepción.

Sí que se ha avanzado en la protección del Mar menor y su entorno. Si el año anterior nos referíamos a los trabajos sobre la "Estrategia de Gestión integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su entorno, este año se constata como las actuaciones han proseguido. Si la Comunidad Autónoma había aprobado en 2018 la Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor, este año ha ofrecido un nuevo instrumento, el Decreto-Ley n.º 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor. Por lo que respecta al Estado, el Ministerio para la Transición Ecológica ha dado cuenta de la actualización del informe sobre la marcha de las actuaciones urgentes competencia del Estado recogidas en la hoja de ruta para lograr la recuperación integral del Mar Menor. Entre ellas, recoge el avance en las medidas que refuerzan la vigilancia y control de la Confederación Hidrográfica del Segura sobre el Dominio Público Hidráulico y en el control de vertidos. Por su parte, la Dirección general de Sostenibilidad de la Costa y del Mar está finalizando allí la ejecución del Plan de protección de borde litoral del Mar Menor y se han incoado diversos expedientes sancionadores a Ayuntamiento por no haber atendido al requerimiento de retirada o legalización de las ocupaciones.

También ha de referirse que ha comenzado la andadura de dos nuevas iniciativas que se han sometido a consulta pública durante 2019. En primer lugar, el Proyecto de Real Decreto por el que se amplía el Área Marina Protegida "El Cachucho" y por el que se aprueba la actualización del plan de gestión de este espacio cántabro (en consulta pública hasta 22 de febrero de 2019). En segundo, debe atenderse especialmente al proyecto de Orden Ministerial por la que se actualizan los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) de competencia de la Administración General del Estado (AGE) en la demarcación marina canaria (en consulta pública hasta 5 de abril 2019), mediante los que se pretende actualizar los planes de gestión de 24 espacios marinos designados como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y bajo la competencia del MITECO.

No parece que hayan prosperado todavía las iniciativas normativas que reseñábamos el año anterior con respecto a la aprobación de planes de gestión de 39 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de competencia de la

Administración General del Estado (AGE) en el medio marino; o la declaración como ZEC nueve LIC y la aprobación de sus planes de gestión y de ZEPA en el Mediterráneo español.

Atendamos, a continuación, a concretas actuaciones en la costa. Aquí, también este año, los sucesivos episodios de temporales que azotaron las costas españolas provocaron graves daños en diversos puntos del dominio público marítimo terrestre y reclamaron la realización de múltiples actuaciones. En este sentido, por ejemplo, se dictó el Real Decreto-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, donde se recogen actuaciones por importe de 62,3 millones de euros para restaurar (entre otros) el dominio público marítimo terrestre en el litoral correspondiente ( para la restauración y demás obras que aseguren la integridad y adecuada conservación del dominio público marítimo terrestre, sostenibilidad de la costa y mitigar los efectos de futuros temporales y galernas. b) para la protección y conservación de los elementos que integran el dominio público marítimo terrestre, en particular, adecuación sostenible de playas y arenales, sistemas dunares y humedales litorales, recuperación y regeneración de los mismos, con especial atención a las zonas incluidas en la Red Natura 2000, así como realización, supervisión y control de estudios, proyectos y obras en la costa. c) y para la reparación y restauración de estructuras dañadas en el litoral, como paseos marítimos, accesos al dominio público, muros, etc.). Estas actuaciones se declaran exentas de completar el procedimiento previo de evaluación ambiental. También el 13 de diciembre el Consejo de Ministros ha tomado razón de la Resolución del Secretario de Estado de Medio Ambiente de 9 de octubre de 2019, por la que se declararon de emergencia las obras para reparar los daños causados en las infraestructuras de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, por la depresión aislada en niveles altos (DANA) que alcanzó a la península el pasado mes de septiembre y que afectó a instalaciones localizadas en las provincias de Murcia, Alicante y Albacete. Estas actuaciones de emergencia han alcanzado un importe global de hasta 7.135.000 euros. También durante 2019 ha habido de regenerarse las playas de S'Illot, Canyamel y S'Estanyol (englobadas en las obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las riadas de octubre de 2018 en la provincia de Mallorca, Illes Balears). Ha sido también decidido, por Acuerdo de Consejo de Ministros, que se declaran excluidas del trámite de evaluación ambiental inicial). Sin que puedan olvidarse tampoco las actuaciones que también se llevaron a cabo en enero y febrero de 2019, por importe global de 691.000 euros, en las costas de las provincias de Almería, Asturias, Cádiz y Guipúzcoa.

Debe proseguirse este punto recordando también que durante 2019 se han realizado algunas reservas en bienes de dominio público marítimo-terrestre. Por ejemplo, se ha ampliado en enero de 2019 la correspondiente la ejecución

de las obras del "Proyecto de Autovía del Agua, tramo Cicero-Colindres", fundamentada en el hecho de evitar atravesar un humedal totalmente cubierto por una lámina de agua permanente, minimizando así la superficie de afección al dominio público marítimo-terrestre.

- b) Junto a la protección del litoral nos referimos a continuación a la política y actuaciones más relevantes respecto del medio marino. Durante el año que nos ocupa constatamos que ha proseguido en la labor de las que son las líneas prioritarias de actuación del Ministerio para la Transición Ecológica. También ha sido especialmente abundante la referencia al cambio climático, toda vez que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) ha considerado al Mar Mediterráneo como una de las regiones más vulnerables al calentamiento global y su biodiversidad es también una de las más amenazadas a nivel mundial. Se ha explicitado por la titular del departamento ministerial que en un futuro deben realizarse actuaciones preventivas y proactivas, y que deben reforzarse las soluciones basadas en la naturaleza. Así será posible crear círculos virtuosos en adaptación y resiliencia de zonas costeras, de tal manera que el Mar Mediterráneo debe pasar de víctima a solución al cambio climático.

b1) Comencemos con el ámbito internacional. Así, en primer lugar, observamos como el año 2019 ha sido también de especial interés por la asistencia y diversos compromisos adoptados en la sexta edición de la Conferencia internacional "Our Ocean", celebrada en Oslo (Noruega). Se reunió a líderes de gobiernos, empresas, sociedad civil e instituciones de investigación para compartir experiencias, identificar soluciones y comprometerse a la acción por unos océanos limpios, saludables y que produzcan beneficios. Estos compromisos se circunscriben en seis ámbitos de acción (zonas marinas protegidas, cambio climático, pesca sostenible, lucha contra la contaminación marina, economía azul sostenible y seguridad marítima).

También sumando ese enfoque y perspectiva compartido de carácter internacional, no puede olvidarse la existencia del Plan de Acción para el Mediterráneo del Programa de la ONU para el Medio Ambiente, que indudablemente tendrá su reflejo a nivel interno. Pues bien, durante 2019 se ha preconizado que las acciones del Convenio de Barcelona comporten que los 22 países firmantes se comprometan con la protección de las zonas costeras, áreas protegidas y con la disminución de las emisiones de dióxido de azufre de los barcos.

Asimismo, debe darse cuenta de la reunión COP21 del Convenio para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo celebrado en

Nápoles, Italia. Constituye un foro internacional, en el marco de Naciones Unidas, cuyo objetivo es la protección del medio ambiente mediterráneo y su zona costera y promover el desarrollo sostenible. Son partes contratantes todos los países costeros del Mediterráneo y la Unión Europea. En este caso, anotemos que en la reunión fue aprobada formalmente la inclusión del área marina protegida "Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo" en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Interés para el Mediterráneo (Lista ZEPIM). También, la hoja de ruta para la futura declaración del Mediterráneo como zona de control de emisiones de azufre (SECA por sus siglas en inglés), con vistas a su presentación ante la Organización Marítima Internacional en abril de 2022. La representación española ha reafirmado en la reunión el compromiso de España con el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo y su zona costera remarcando que constituye uno de los países mediterráneos cuyas aguas gozan de mayor superficie protegida. Ha resaltado también la conexión con la Agenda 2030 y el ODS 14 y su relación con el cambio climático, la lucha contra la contaminación y las basuras marinas, y la necesidad regional de establecer una red completa y coherente de Áreas Marinas Protegidas y de identificar y conservar especies vulnerables.

Igualmente de interés ha resultado ser, durante el mes de agosto, la tercera ronda de negociación, entre 193 estados miembro Naciones Unidas, para alcanzar un nuevo convenio para la protección y uso sostenible de los océanos a finales de 2020 (Convenio sobre Biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, conocido como *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, BBNJ). El texto, que incidiría sobre dos terceras partes de los océanos, se elabora en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Durante 2019 se ha avanzado en cuestiones como el establecimiento de áreas de protección marina, el acceso a los recursos genéticos marinos, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, o la evaluación de impacto ambiental en aguas internacionales. Se trata de un instrumento jurídico que será relevante para España, un país con una gran tradición marítima y pesquera, y cuyas aguas albergan la mayor biodiversidad marina de Europa.

b2) Dirigiendo nuestra atención a instrumentos concretos adoptados a nivel interno, se evidencia que existen en este período, en primer lugar, instrumentos normativos que ahondan particularmente en aspectos de ordenación y planificación marina de tal modo que sea compatible con la preservación de la biodiversidad (estrategias marinas), Y se localizan también otros, como se verá a continuación, que persiguen garantizar la protección de espacios marinos; Por último, se hará referencia a otros que se encuentran más decididamente dirigidos a la potenciación del denominado *Blue Growth* (crecimiento azul).

Respecto, en primer lugar, a las estrategias marinas, apuntábamos en la edición anterior, que se había procedido a la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban cinco estrategias marinas, es decir, aquellos concretos instrumentos de planificación que constituyen, como es sabido, el marco general o la principal herramienta de planificación a la que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino, para protegerlo y preservarlo. Quedaba pendiente para 2019, la regulación de los trámites de autorización de actividades humanas en el mar para que sean compatibles con los objetivos de conservación de las estrategias marinas. Pues bien, ése ha sido precisamente el objeto del Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero. Allí se regulan los informes de compatibilidad, preceptivos y vinculantes, que emitirá el MITECO (para determinadas actividades) y se establecen los criterios de compatibilidad con los objetivos de conservación marcados para cada una de las cinco estrategias marinas de España (una para cada una de las demarcaciones marinas: noratlántica, sudatlántica, del Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria). Si las actuaciones afectan directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se desee emprender sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, se afirma que el informe ponderará lo indicado en el informe previo de la administración autonómica competente.

Pese a que tal norma afecta, entre otros, a los dragados y vertidos al mar, parece todavía estar pendiente otra pieza jurídica, la norma que ha de aprobar las Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre, cuya tramitación comenzó hace un par de años y se sometió a consulta pública hasta enero del año 2018. Es este un aspecto nada desdeñable. Obsérvese, por solo poner un ejemplo, que en 2019 y para el puerto de Huelva ya se prevé que habrá una actuación en materia de dragados de la ría de unos 500.000 metros cúbicos anuales, y que se prolongará durante cuatro años.

También decíamos en el informe de 2018, que habían de comenzar los trabajos de inicio del Segundo ciclo de las Estrategias Marinas de España. Respecto de tal cuestión, observamos como en Consejo de Ministros de 7 de junio fue adoptado el acuerdo por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas, objetivos que deberán guiar el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021. Esta actualización de los objetivos ambientales se ha realizado sobre la base de la revisión y mejora de los objetivos del primer ciclo, adaptándolos a los resultados de la evaluación del estado del medio marino, y añadiendo indicadores nuevos para su evaluación o adaptándose los que ya

existían. Los objetivos aprobados todo parece indicar que son más ambiciosos, concretos y mensurables que los del primer ciclo. Y entre muchos otros participantes, se hace saber que han sido consultadas las comunidades autónomas con litoral, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los Organismos Públicos de Investigación pertinentes.

También, se ha garantizado la consulta, hasta 22 de febrero de 2019, en aplicación concreta de las estrategias marinas, de la "Evaluación del estado de los mamíferos marinos, aves y reptiles, así como de las presiones que les afectan. Actualización de la definición de Buen Estado Ambiental y de los objetivos ambientales para mejorar la coherencia en la subregión Macaronésica". Se trata de un proyecto en el que colaboran las autoridades competentes de España (en Canarias) y Portugal (en Azores y Madeira). El objetivo de este es el diseño y la implementación de programas piloto comunes de seguimiento, los cuales fueron diseñados en un proyecto anterior (MISTIC SEAS) para la subregión Macaronésica. Esta subregión incluye la demarcación marina canaria, así como las aguas marinas entorno a los archipiélagos de Azores y Madeira. Señalemos que el proyecto contiene, por primera vez, una evaluación conjunta de las poblaciones de mamíferos marinos, aves y reptiles marinos en la subregión marina de Macaronesia, y que en la misma han participado expertos de los tres archipiélagos.

Atendamos en segundo lugar, a continuación, a los instrumentos que persiguen garantizar la protección de espacios marinos; Aquí, si en el año 2018 destacábamos también que comenzaban a sentarse las bases para disponer de una Estrategia de gobernanza para la Red Natura 2000 marina, respecto de 2019 hemos de apuntar que ha continuado esa labor, con participación de 550 entidades, entre ellas representantes de varias comunidades autónomas. También se está todavía a la espera de que pueda aprobarse en un futuro el plan al que aludíamos en el OPAM precedente (Plan director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE)), sobre el que se han llevado a cabo intensos procesos participativos así como como de las estrategias de capacitación y gobernanza, que establecerán los mecanismos para avanzar hacia modelos más integradores y participativos en la gestión de los espacios marinos protegidos.

Pero sí 2019 luce con especial intensidad, es por la voluntad de proteger determinadas zonas. En primer lugar, porque se ha continuado trabajando en la ampliación del Área Marina Protegida "El Cachucho" y sobre la actualización de su plan de gestión. Constituye la primera área marina protegida española. Anotemos que en 2019 se ha abierto hasta 22 de febrero 2019 la consulta pública sobre el Proyecto de Real Decreto que habrá de regularlas.

Igualmente merece resaltarse el compromiso adoptado en octubre de 2019, en el marco de la Conferencia internacional "Our Ocean" en Oslo, antes referida, relativo a la creación de 9 áreas marinas protegidas antes de 2024, que se sumarán a las cien de competencia estatal que ya existen (y que suponen una superficie protegida de unos 12 millones de hectáreas, equivalente a más del 12% de los mares bajo competencia estatal). Estas nuevas áreas se declararán fundamentándose en la existencia hábitats y especies marinas de valor excepcional. Las nuevas áreas serán: los bancos y gargantas del Mar de Alborán; el oeste del Estrecho de Gibraltar; este del LIC "Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote y Fuerteventura"; Estrecho de Gibraltar; Islas Chafarinas; costa central catalana; los montes submarinos del sur del Canal de Mallorca; el sistema de cañones submarinos desde Cabo Tiñoso hasta Cabo de Palos, y el sistema de cañones tributarios de Cap Bretón. Asimismo se alude a que se efectuará una inversión de 25 millones de euros en los próximos cuatro años, que se pretende dedicar exclusivamente a incrementar el conocimiento científicos de tales mares. Anotemos otro aspecto colateral y es el de que durante 2019 se ha hecho saber también que se desea crear nueva Reserva Marina, de Interés Pesquero, la de Sa Dragonera, en Baleares.

Otro compromiso a futuro debe apuntarse, para finalizar este apartado. Desde la Oficina Española de Cambio Climático se hace saber que va a realizar un análisis de la vulnerabilidad al cambio climático de hábitats y especies marinos en cinco zonas marinas protegidas, donde se desarrollarán proyectos piloto sobre medidas de adaptación al cambio climático.

- Debe atenderse también al denominado Crecimiento azul o *Blue Growth*. Respecto del año 2019, no se observan tantas innovaciones como creíamos que el año analizado afloraría. Si que debe apuntarse que en el mes de mayo la Comisión Europea, coincidiendo con la celebración del Día Marítimo Europeo que tuvo lugar en Lisboa, ha publicado la segunda edición del informe "*Blue Economy*", que pretende mostrar el tamaño e impacto de la Economía Azul en la Unión Europea. Según el informe, en términos absolutos, España se sitúa entre los cinco países que más contribuyen a la Economía Azul de la UE (junto con Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Se persigue, con esta estrategia, el crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, considerándose que estamos ante un motor de crecimiento y de innovación al que debe atenderse sin demora. Resaltemos también que de forma directa o indirectamente relacionada con el *Blue Growth* se encuentra la actividad desarrollada durante 2019 en el sector o política de pesca. Son las actuaciones que potencian que la pesca sea más sostenible y que incentivan la innovación y de la investigación científica en tal sector.



- c) Contribuciones. Durante 2019, analizados los acuerdos de Consejo de Ministros, se ha llevado una actividad de fomento bastante similar a los años precedentes. Ponemos como ejemplo el Real Decreto 474/2019, de 2 de agosto, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Asociación de Educación Ambiental y del Consumidor (ADEAC) para financiar la campaña anual 2019 de Banderas Azules (35.000 euros, como el año anterior).

Sí que desean resaltar, de forma complementaria a los años anteriores, los siguientes aspectos.

En primer lugar, que también es relevante el monto de contribuciones voluntarias que en ocasiones no se reflejan en el Observatorio y que realizan desde otras entidades públicas. Así por ejemplo, el organismo autónomo Parques Nacionales (a la luz de lo que se dispone en BOE 26.09.2019) ha procedido al aportar la cuota anual de la organización de gestores de áreas marinas del mediterráneo MEDPAN; también ha facilitado a la UNESCO un importe de 50.000€ para el apoyo de actuaciones en reservas de la biosfera de Iberoamérica y el Caribe (Red IberoMaB), con el objetivo de potenciar el conocimiento de los valores y servicios ambientales de las reservas de biosfera Iberoamericanas entre la población local; Id. con relación a la UNESCO (aportando 50.000 € para apoyar a la Sede de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera Islas y Zonas Costeras de Menorca (España). De otro lado, autorizado por el Consejo de Ministros, el Instituto Español de Oceanografía ha abonado contribuciones a instituciones internacionales por un importe total de 169.750 euros (Comisión Científica del Mediterráneo (CIESM): 111.000 euros; Organización Europea de Pesquerías e Investigación en Acuicultura (EFARO): 3.600 euros; Consejo Marino Europeo (ESF-MB): 12.000 euros; Centro Europeo de Información sobre Ciencia y Tecnología Marina (EurOcean): 7.500 euros; Sistema Europeo de Observación Global (EuroGOODS): 10.000 euros; Alianza para la Observación Global de los Océanos (POGO): 8.650 euros; Plataforma Tecnológica Europea de Tecnología e Innovación en Acuicultura (EATIP): 12.000 euros; Red Europea de Investigación Marina (EuroMarine): 5.000 euros.

Es relevante subrayar, por último, que en la sexta edición de la Conferencia internacional "*Our Ocean*", celebrada en Oslo (Noruega), España se ha comprometido a realizar una inversión de 25 millones de euros en los próximos 4 años para el seguimiento del estado ambiental del medio marino y de las áreas marinas protegidas (mediante el Instituto Español de Oceanografía). Se realizarán campañas oceanográficas y de investigación, que permitirán aumentar notablemente el conocimiento científico de nuestros mares. Se destinará una inversión de 1 millón de euros para estudios

relacionados con las colisiones de buques con cetáceos, en las zonas críticas de Canarias y Baleares. España donará 40.000 euros al Fondo MedFund para la financiación de áreas marinas protegidas en el Mediterráneo. En materia de crecimiento azul (través de la Fundación Biodiversidad) se abordará la financiación de 150 proyectos en los dos próximos años para la conservación de la biodiversidad marina, la sostenibilidad ambiental del sector pesquero, y la adaptación al cambio climático en espacios marinos protegidos por un importe total de 8 millones de euros. También se desarrollará un programa de ciencia ciudadana marina con más de 2.000 participantes en los dos primeros años. Se movilizarán más de 12.000 voluntarios en actuaciones de restauración de espacios marinos en los próximos años. Y se formará, al menos a 1.500 técnicos y funcionarios sobre la gestión de áreas marinas protegidas en los dos próximos años. Estas acciones también se desarrollarán a través de la Fundación Biodiversidad.

#### **2.2.4. Biodiversidad, espacios y especies protegidas**

La actuación del Estado presenta, como es de esperar, algunas iniciativas de especial interés en este subsector. Para exponerlas, y como es habitual, atenderemos, separadamente, a algunos aspectos generales relativos a la biodiversidad, para a continuación exponer los instrumentos adoptados durante 2019 que lucen con más intensidad y que tienen que ver con la protección de espacios y con la protección de especies. Se realizarán asimismo algunas referencias a aspectos económicos y presupuestarios.

- a) Apuntemos de forma preliminar que se han echado en falta que culminasen algunas iniciativas que se gestaron en 2018 y que parecía que tenían que alcanzarse durante 2019. Nos referimos al hecho de que durante 2018 se reconocía la necesidad, por ejemplo, de proteger los polinizadores. Pues bien, durante 2019 se dispone ya de un Borrador del Plan de Acción Nacional para su conservación que persigue contemplar los compromisos y acuerdos establecidos en el ámbito internacional y que recoja las líneas y prioridades de la Iniciativa UE al efecto. Se observa que se ha sometido a participación pública hasta 5 de abril de 2019 y, por tanto, durante el período analizado se espera que pueda ultimarse su aprobación. De otro lado, también durante 2018 se insistió en que España contaría en breve con una Estrategia Estatal de Infraestructura verde, cuyo fin había y ha de ser asegurar la conectividad y restauración ecológicas. Constatamos en tal sentido que también durante 2019 se ha dispuesto del Borrador de la que se denomina Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas y que se ha sometido a asimismo a información

pública hasta finales de junio. Y en la Conferencia sectorial de medio ambiente también se le ha dado luz verde. A partir de este documento ha de tenerse en cuenta que cada comunidad autónoma desarrollará, en un plazo de 3 años desde la aprobación final de la Estrategia, sus propias estrategias, tomando como referencia las metas y líneas de actuación de la de carácter estatal y añadiendo aquellas acciones que consideren oportunas para su consecución.

Insistíamos, asimismo, en 2018, respecto a la visión pública que comenzaba a asentarse en el sentido de que la conservación de la naturaleza constituye un instrumento que ayuda a revertir la despoblación rural, que contribuye a la equidad social y que genera emprendimiento y empleo de calidad en los entornos rurales. Si bien en 2019 no han visto la luz sobresaliente iniciativas al respecto, como comentaremos en posterior edición del Observatorio, el año 2020 se ha estrenado en el seno de la nueva configuración ministerial, con una nueva Secretaría General para el Reto Demográfico, de la que depende una Dirección General que se centra precisamente en Políticas contra la Despoblación.

- b) El año analizado 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 al ámbito internacional, en febrero 2019, el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de las Medidas del Tratado Antártico aprobadas en la XLI Reunión Consultiva del Tratado Antártico. En tal reunión, celebrada en Buenos Aires entre el 13 y el 18 de mayo de 2018, se aprobaron seis de ellas, en aplicación del referido Protocolo, que en la práctica comportan que se designan seis nuevas Zonas Antárticas de Especial Protección (ZAEP).

También han sido aprobadas por el Gobierno, respecto al Plan de Acción del Mediterráneo, unas enmiendas al Anexo II del Protocolo de 10 de junio de 1995 sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo. En tal anexo es donde aparece la Lista de especies en peligro o amenazadas, que debe actualizarse periódicamente atendiendo a la evolución de las condiciones de conservación. Pues bien, la modificación de que damos cuenta ahora consiste en la incorporación a dicho Anexo de cuatro nuevas especies de antozoos que se encuentran en regresión (corales y gorgonias).

Por último, anotemos que se ha renovado el acuerdo con la UNESCO para continuar albergando en el territorio español el centro internacional de Reservas de la Biosfera Mediterráneas. Como se conoce España es el primer

país del mundo en número de estos espacios, con un total de 52 Reservas de la Biosfera, que cubren diversos ecosistemas y paisajes característicos de España. Los 52 espacios españoles que ostentan este galardón de la UNESCO ocupan una superficie en torno al 12% de la superficie total de España, con unos 6,2 millones de hectáreas.

Ya en el plano interno, debe anotarse que se ha procedido, por decisión de Consejo de Ministros de febrero 2019, a la ampliación de los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, creado por Ley 14/1991, de 29 de abril, que incluye terrenos emergidos y una zona marítima circundante, y que ahora se complementa con espacios marinos colindantes. Se incorporan aguas marinas cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado. La superficie total del Parque se fija ahora en 90.800,52 ha. Durante 2019 ha destacado también la importante participación que se ha llevado a cabo para actualizar los planes de gestión de 24 Zonas Especiales de Conservación marinas de las islas Canarias. También se dispone ya del esperado Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Isla Atlánticas de Galicia. Queda pendiente para 2020 la aprobación de tal tipo de plan correspondiente a la Sierra de Guadarrama. Y demos conocimiento de que han resultado de particular interés, además, la celebración de unas jornadas coincidentes con el 50 aniversario de la declaración del Parque Nacional de Doñana. En ellas se han analizado los efectos del cambio climático y los usos del territorio en el sistema hidrológico de tal espacio protegido, así como en los usos tradicionales que se llevan a cabo en el entorno del Parque.

También se ha aprobado por Consejo de ministros, el 29 de marzo, el Plan de Protección Medioambiental del bosque de La Herrería, lugar significativo que forma parte de los Reales Sitios que gestiona el Patrimonio Nacional. Este bosque se encuentra dentro de la Red Natura 2000. El Patrimonio Nacional, como administración competente, es quien adopta las medidas apropiadas o instrumentos de gestión, para evitar el deterioro de los hábitats naturales y del hábitat de las especies que contiene.

- c) Pasando a continuación a resaltar las innovaciones que deben reportarse con relación a la protección de especies, debe comenzarse apuntando que los instrumentos jurídicos más significativos realizados durante el año 2019 son tres, uno de carácter internacional y dos de ámbito interno. En primer lugar subrayemos que el 21 de junio de 2019 el Gobierno del Estado ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de las Enmiendas al Anexo del Convenio Internacional para la Regulación de la Pesca de la Ballena, adoptadas en la 67<sup>a</sup> reunión de la Comisión Ballenera

Internacional, con el objeto de sustituir las fechas de la temporada pelágica 2016-2017 y temporada costera 2017 por las de temporada pelágica 2018-2019 y 2019-2020 y temporada costera 2019 y 2020, según proceda. Además, se modificaron, en tal contexto, las disposiciones relativas a la caza aborigen de subsistencia. En segundo lugar, y como ya avanzábamos en la edición OPAM 2018, debe destacarse que se ha procedido a la aprobación del Real Decreto 216/2019 por el que se actualiza el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Se adicionan ahora tres especies de reptiles (varano de la sabana, pitón real y tortuga de la península, originaria de Florida, un mamífero (cerdo vietnamita) y dos plantas, en este último caso sólo para Canarias (tabaco moruno y la hierba de la pampa, ésta última ya incluida para la Península). Además, se aprueba la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para las Islas Canarias, en aplicación del derecho europeo. También se ha publicado la Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, sobre el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. En cambio, se encuentra todavía pendiente de aprobación el Real Decreto por el que se regulará 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. Ya dábamos cuenta de su elaboración el año anterior, y a continuación subrayamos que se tiene conocimiento de que durante 2019 se ha llevado a cabo la información pública del borrador de tal Real Decreto, trámite que ha finalizado en el mes de mayo. Tampoco tenemos conocimiento de que haya culminado en 2019 otra iniciativa esperada, el Real Decreto que ha de establecer la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de los núcleos zoológicos.

Otro aspecto de especial interés debe resaltarse. Es el que en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 30 de septiembre, además de acordar una nueva estrategia para la conservación del oso pardo en la Cordillera Cantábrica (que supone la actualización de la estrategia existente, aprobada en 1999), ha tratado temas de más amplio alcance. Así, se ha decidido dar un fuerte impulso a la conservación de la flora en el Estado, abordándose al efecto estrategias de conservación y de lucha contra amenazas de plantas protegidas ligadas al agua y a las altas cumbres; recogiendo directrices y acciones recomendadas para eliminar, reducir o mitigar los factores de amenaza

y mejorar el estado de conservación de estas especies. Se considera que su aprobación supondrá un fuerte impulso a la conservación y recuperación. En tal mismo contexto, el año 2019 también ha sido un año para recordar, toda vez que se ha puesto en marcha el Plan de Acción Español contra el Tráfico Ilegal y el Furtivismo Internacional de Especies Silvestres (Plan TIFIES). Tras su entrada en vigor en abril de 2018, España se convirtió en el primer país europeo en trasponer el Plan de Acción de la Unión Europea contra el tráfico de especies silvestres (2016-2020) en el ámbito estatal. También en el plano internacional esta cuestión ha sido objeto de presentación por parte del MITECO, justamente en el marco del que viene denominándose programa Ecoguardas, diseñado para apoyar a los guardias ambientales en África en la lucha contra el furtivismo internacional de especies. Esta medida se desarrolla dentro del recientemente aprobado "*European Green Deal*" en la UE, que prevé la puesta en marcha de la iniciativa "NaturAfrica" para proteger la vida silvestre y ofrecer oportunidades a las poblaciones locales en sectores relacionados con la economía verde en el continente africano. También en el marco del aludido programa TIFIES debe apuntarse que en febrero de 2019 se declaró que la Guardia Civil había intervenido más de 200 ejemplares de especies protegidas naturalizadas procedentes de talleres ilegales de taxidermia.

Por otra parte, se da cuenta de una noticia favorable, esta vez respecto de los fringílicos, que ha alcanzado titulares de medios de comunicación. Se trata de que la Comisión Europea ha suspendido el procedimiento de infracción contra España por la captura de fringílicos, iniciado en 2016. Las autoridades comunitarias han tomado esta decisión tras examinar la información facilitada por España, que ha acreditado que ninguna comunidad autónoma ha autorizado esta práctica en 2018 y 2019. En caso de que se volviera a producir algún incumplimiento de la normativa comunitaria, la Comisión reactivaría el procedimiento.

- d) Y un apunte final sobre contribuciones económicas. Durante 2019 se han realizado diversas que son remarcables para la protección de determinadas especies y espacios. Damos cuenta de algunas de las que se ha tenido conocimiento, más allá de las actuaciones correspondientes a la restauración hidrológico forestal por afecciones a espacios naturales protegidos como la Red Natura 2000 (por ejemplo en la Zona Especial de Conservación (ZEC) ES3110007 "Cuencas de los ríos Alberche y Cofio" y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) ES0000056 "Encinares del río Alberche y río Cofio") y que suponen asignar montos muy relevante porque se observa que suponen una inversión de 499.671 euros. Tampoco se desconoce la relevancia de las ayudas que en este ámbito se otorgan desde la Fundación Biodiversidad, creada en 1998, hoy

parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y cuyo principal objetivo es proteger el patrimonio natural de España mediante la gestión de fondos españoles y europeos. En este sentido la dotación económica prevista para 2019 en convocatorias de ayudas asciende a 22,6 millones de euros, un 22% más que en 2018.

Más allá de tales aspectos, y más concretamente en el ámbito internacional, damos cuenta de la contribución voluntaria internacional decidida por el Gobierno el 28 de junio a la Comisión Interamericana para la Conservación del Atún Tropical y al Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, por importe de 48.000 euros. El 25 de octubre se autorizó la contribución voluntaria al Acuerdo sobre la conservación de cetáceos en el mar Negro, el mar Mediterráneo y la zona Atlántica contigua, por un importe de 18.000 euros.

En el ámbito interno, el Consejo de Ministros ha aprobado, en 11 de octubre, un Acuerdo que contempla la distribución territorial definitiva de los créditos presupuestarios acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el órgano de colaboración entre el Gobierno de España y las comunidades autónomas en materia ambiental, que se celebró el pasado 30 de septiembre. Entre otras cuestiones, ha autorizado la distribución territorial de 3,5 millones de euros destinados a la modificación de tendidos eléctricos para evitar daños por electrocución a la avifauna, al ser una de las causas más frecuentes de mortandad no natural de ésta. El Consejo de Ministros de 25 de octubre ha aprobado el reparto de 3 millones de euros en ayudas a las áreas de influencia de los parques nacionales para 2019. Se asigna a los 15 Parques Nacionales en base a su superficie y las zonas periféricas de protección, para favorecer el desarrollo sostenible de tales zonas, que ocupan 1.772.454,77 hectáreas y que comprenden un total de 169 municipios en los que habitan más de 1.487.000 personas.

En la misma Conferencia Sectorial de Medio Ambiente celebrada el 30 de septiembre de 2019 ha sido aprobada la distribución del presupuesto correspondiente a las actuaciones del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que cuenta con 574.197 euros para la conservación del visón europeo, el alcaudón chico, la margaritona y la jara de Cartagena, todas ellas especies declaradas en situación crítica por su alarmante declive poblacional.

Diversas ayudas han sido concedidas en el Consejo de Ministros de 25 de octubre. Así, la contribución voluntaria a la Iniciativa *MedWet*, sobre humedales mediterráneos, por un importe de 20.658 euros. La del mismo carácter al Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional como Hábitat de Aves Acuáticas, por un importe de 105.066 francos suizos. La que

tiene por destinataria la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, por un importe de 294.261 francos suizos. La dirigida al Centro de Cooperación del Mediterráneo, de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, por un importe de 123.480 euros. También la correspondiente a la Federación de Parques Nacionales y Naturales de Europa, por un importe de 2.630 euros y, por último, la relativa a la Organización de Gestores de Áreas Marinas del Mediterráneo, por importe de 50 euros.

En el mes de noviembre el Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto 658/2019, de 18 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente para el ejercicio presupuestario 2019 por valor de 367.280 euros. Entre ellas, algunas correspondientes al patrimonio natural y la biodiversidad. A nuestros efectos, destacamos ahora las asignadas a la Asociación de Municipios con territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA) (destinada a apoyar la difusión de la Red de Parques Nacionales), al Ayuntamiento de la Granja de San Ildefonso, en la Sierra de Guadarrama, en materia de desarrollo sostenible, junto con el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN); a la Sociedad Española de Ornitología/BirdLIFE, Ecologistas en Acción, WWF-Adena ( para fomentar su participación en las actividades organizadas en la Red de Parques Nacionales); y, por último, a la Fundación Quebrantahuesos para acciones de conservación Proyecto Life + Red Quebrantahuesos ( destinada a financiar el Proyecto Life + Red Quebrantahuesos).

### **2.2.5. Residuos**

Por lo que respecta a las actuaciones relacionadas con la planificación en materia de residuos hay que destacar la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2019 del reparto territorial de los fondos relativos a la implementación del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) y del Plan de Impulso al Medio Ambiente PIMA-Residuos. En términos generales, se trata de fondos destinados a financiar actuaciones de compostaje doméstico y comunitario, utilización eficiente de biogás, recogida separada de biorresiduos, recogida separada de aceite de cocina usado para la producción de biocarburante y la construcción de instalaciones de compostaje. En este sentido, a través del Acuerdo de 11 de octubre citado, y siguiendo el consenso alcanzado en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, se distribuyen entre las distintas comunidades autónomas las cantidades de 1,65 y 1,53 millones de euros (para las líneas PEMAR y PIMA-Residuos, respectivamente), de acuerdo con criterios de prioridad en función del tipo de proyecto y el número de habitantes.

Asimismo, y aunque por razones de índole temporal no sea objeto de tratamiento en la presente edición de este Observatorio, hay que dar noticia de



la tramitación durante el año 2019 de un Real Decreto sobre normas básicas de ordenación de explotaciones intensivas y extensivas de ganado porcino, que presenta también implicaciones en los ámbitos de contaminación atmosférica y ganadería. El proyecto de Real Decreto abordaba determinadas medidas relacionadas con el impacto de estas explotaciones en la producción de nitratos, las emisiones de amoníaco y GEI a la atmósfera. Su aprobación ha tenido lugar en el año 2020 mediante el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

### **3. 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 las áreas donde se presenta una actuación más intensa: cambio climático, energía, movilidad, transporte y sector industrial. Finalizaremos con una referencia a la integración de elementos ambientales en los sectores de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, turismo y un novedoso apartado dedicado a la integración de aspectos ambientales en las actuaciones de la defensa nacional.

#### **3.1. CAMBIO CLIMÁTICO**

Como es completamente habitual, hemos de comenzar el repaso de la actuación del Estado en el año 2019 en materia de cambio climático recordando que ésta resulta apreciable desde una doble perspectiva: la de aquellas actuaciones relacionadas directamente con el régimen jurídico específico que se establece para luchar contra los efectos del cambio climático, y la de aquellas otras actuaciones que, emprendidas en el seno de otras políticas sectoriales, integran consideraciones relativas al cambio climático.

A este último respecto, y abundando de nuevo en una advertencia que ya hacíamos en la anterior edición de este Observatorio, cabe señalar que la integración de los aspectos relacionados con el cambio climático en políticas sectoriales se presenta en estos últimos años de una manera especialmente intensa. Por ello, y teniendo en cuenta además la íntima fusión de los objetivos de la lucha contra el cambio climático (de carácter global) con los objetivos y medios contemplados en las normas e instrumentos de planificación sectoriales (de carácter tradicionalmente más apegado a la realidad concreta del sector al

que se dirigen), obligan a subrayar 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.

Advertido lo anterior, pasamos a examinar los aspectos más relevantes en esta materia observados en este año 2019, 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, planificatoria y de ejecución), y diferir su integración en las políticas sectoriales más tradicionalmente entendidas a los epígrafes inmediatamente posteriores. En todo caso, y de manera preliminar, señalemos que en diciembre de 2019 se presentó el Cuarto Informe Bienal de España a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que recoge las líneas de actuación y el trabajo que ha realizado España en estos últimos dos años para el cumplimiento de su objetivo de mitigación para el año 2020.

### **3.1.1. La vertiente normativa: desarrollo del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y el proceso de elaboración de la Ley de cambio climático y transición energética**

- a) 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 2019 se han desarrollado algunos aspectos relacionados con el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

En este sentido, y como desarrollo normativo de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, hay que mencionar la aprobación del Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 (posteriormente modificado parcialmente por el RD 317/2019, de 26 de abril). Muy sintéticamente, y entre otros contenidos, el RD 18/2019 transpone al ordenamiento jurídico español determinados aspectos relativos a las obligaciones de publicación que establece 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, así como la Decisión (UE) 2015/1814.

Hay que reseñar, asimismo, y como desarrollo de la Disposición adicional cuarta (exclusión de instalaciones de pequeño tamaño) de la Ley 1/2005 de 9 de marzo, la aprobación del Real Decreto 317/2019, de 26 de abril, por el que se define la medida de mitigación equivalente a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión en el periodo 2021-2025 y se regulan determinados aspectos relacionados con la exclusión de instalaciones de bajas emisiones del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Muy resumidamente, el RD 317/2019 define a estos efectos, las características básicas que debe tener la medida de mitigación (que concretarán las distintas comunidades autónomas), por lo que respecta a instalaciones de pequeño tamaño y los hospitales. Recordemos que, de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 1/2005, se consideran instalaciones de pequeño tamaño aquéllas que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 25.000 toneladas equivalentes de dióxido de carbono, excluidas las emisiones de la biomasa, para cada uno de los tres años precedentes a la solicitud de asignación, y que, cuando realicen actividades de combustión, tengan una potencia térmica nominal inferior a 35 megavatios.

Apuntemos finalmente, por lo que respecta a iniciativas de carácter normativo tramitadas durante el año 2019 pero que no han sido aprobadas, la elaboración y sometimiento a información pública de un Borrador del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas. Asimismo, un proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión en el periodo 2021-2030 (sometido a información pública en un periodo que finalizó el 24 de enero de 2020).

- b) En cualquier caso, y más allá de las modificaciones concretas a las que acabamos de hacer referencia, pocas dudas caben de que desde el punto de vista normativo el aspecto que presenta mayor interés en el año 2019 está relacionado con el proceso de elaboración de la Ley de Cambio climático y Transición Energética. Recordemos muy sintéticamente que a lo largo del año 2018 el gobierno elaboró un primer borrador de anteproyecto de Ley sobre cambio climático y transición energética, incardinado como un elemento clave en el Marco Estratégico de Energía y Clima. El mencionado anteproyecto (cuyos contenidos esenciales ya fueron objeto de análisis en la anterior edición de este Observatorio), fue modificado en junio de 2019, sometido a información pública y consultas, y de estos resultados se siguió la elaboración de una nueva versión del anteproyecto a finales del año 2019, que fue presentado en

febrero de 2020, sin que aún se hayan ultimado los trámites previos para que el Consejo de Ministros lo presente como proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria.

Entre las principales novedades de este nuevo anteproyecto de Ley, además de la inclusión un nuevo título dedicado a la gobernanza y la participación pública (estableciendo, entre otras disposiciones, un Comité de Cambio Climático y Transición Energética, responsable de evaluar y hacer recomendaciones sobre las políticas y medidas en materia de Clima y Energía), destacan sobre todo las previsiones que introduce en relación con el sector de la movilidad y transporte.

De esta manera, y aparte de la previsión de que los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares impulsen medidas de movilidad eléctrica compartida, fija la obligación para estos municipios y territorios insulares establezcan zonas de bajas emisiones antes del final del año 2023. Desde otro punto de vista, el nuevo anteproyecto incluye también, entre las medidas para favorecer la expansión del vehículo eléctrico, algunas previsiones relacionadas con los puntos de recarga, a saber: a) el desarrollo por parte del Gobierno de una plataforma de información sobre puntos de recarga; b) la modificación del Código Técnico de Edificación para incluir obligaciones relativas a la instalación de puntos de recarga en edificios de nueva construcción y en intervenciones de edificios existentes; y c) medidas para asegurar la disponibilidad de puntos de recargar rápida en las nuevas instalaciones de suministro de combustible y carburantes a vehículos, o aquellas que acometan una reforma que requiera revisión de su título administrativo.

Incluye también determinadas previsiones en el ámbito de los vehículos (relacionadas con las medidas que deben adoptar las Administraciones públicas para alcanzar en 2050 un parque de turismos y de vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>. A estos efectos, prevé la puesta en marcha de medidas que faciliten la penetración de estos vehículos, que incluirán medidas de apoyo a la I+D+i.

Las medidas relacionadas con la movilidad, en fin, también incluyen previsiones dirigidas a favorecer la consecución del objetivo de cero emisiones directas para el año 2050 en el sector del transporte marítimo y puertos.

Cabe mencionar, por último, y desde otro punto de vista, que el nuevo anteproyecto amplía las entidades que deben evaluar el riesgo climático al que está sometida su actividad. De esta manera, impone la obligación al Operador del sistema eléctrico, al Gestor Técnico del sistema gasista y a la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) de elaborar cada dos un informe en el que se haga una evaluación de los riesgos y oportunidades asociados a un sistema energético descarbonizado sobre las actividades de la entidad, su estrategia y su planificación financiera.

### **3.1.2. 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 planificadoras y de ejecución.

Así, comenzando por las labores más amplias de planificación, en este caso referidas a la vertiente de adaptación al cambio climático, hay que destacar la publicación en septiembre de 2019 del informe de evaluación del por el momento vigente Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) aprobado por el Consejo de Ministros en el año 2006, y el inicio de las actividades dirigidas a la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC-2), de cuyos contenidos, lógicamente, aún no podemos dar noticia exacta. En cualquier caso, y basándonos en la información que proporciona el Estudio Ambiental Estratégico del PNIIECC 2021-2030 (de 20 de enero de 2020) en su apartado de relación con otros planes y programas, está previsto que el PNACC-2 se desarrolle a través de dos programas de trabajo sucesivos (PT1: 2021-2025 y PT2: 2026-2030), y que también se alinee en cuanto a sus objetivos con los compromisos asumidos por España en materia de adaptación, entre ellos, los incluidos en la Estrategia Europea de Adaptación (2013), el Acuerdo de París (2015) y la nueva Gobernanza Europea en materia de Energía y Clima (2018). Las medidas se centrarán en diversos aspectos como la generación de conocimiento en materia de impactos, vulnerabilidad y adaptación, la integración de la adaptación en la normativa o la movilización social para abordar los retos de la adaptación.

Descendiendo ya a las actuaciones de ejecución, y por lo que respecta a la asignación de derechos de emisión, anotemos que mediante sendas Resoluciones del Secretario de Estado de Medio Ambiente (de 27 de febrero y 26 de julio de 2019), se han aprobado los ajustes en las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a un grupo de instalaciones existentes que han registrado una reducción significativa de capacidad, que han cesado parcialmente sus actividades o que han recuperado su nivel de actividad antes del 1 de enero de 2018 y 2019, respectivamente. Por lo que respecta a la asignación gratuita de derechos de emisión a nuevos entrantes, el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019 adoptó un Acuerdo por el que aprobaba la asignación individual de derechos de emisión al sexto conjunto de instalaciones del período 2013-2020 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005. También, y pese a que no ha sido aún aprobada, se ha elaborado y sometido a información y consulta públicas (entre el 27 de diciembre de 2019

y el 27 de enero de 2020) la propuesta de asignación gratuita de derechos de emisión al séptimo grupo de nuevos entrantes 2013-2020.

Desde otro punto de vista, relacionado con los instrumentos de otorgamiento a ayudas directas para financiar actuaciones que faciliten la reducción o la adaptación al cambio climático, hay que mencionar que el Ministerio para la Transición Ecológica convocó el 25 de marzo de 2019 una nueva edición de los Proyectos Clima del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO2). En términos generales, el programa Clima (con una ya larga trayectoria que arranca en el año 2012), se dirige a financiar proyectos de reducción de emisiones de GEI en los sectores difusos (agricultura, transporte, residencial y residuos). Para ello el FES- CO2 adquiere las reducciones verificadas que logren estos proyectos, y contribuye así su viabilidad financiera.

Cabe dar noticia también de que en el contexto de los planes PIMA, el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 11 de octubre de 2019, asignó la distribución territorial de los fondos PIMA Frío, con una dotación de 454.333,50 euros. Recordemos que el mencionado plan (aprobado a través del Real Decreto 1114/2018, de 7 de septiembre) se encuadra dentro de las actuaciones dirigidas a reducir las emisiones de GEI en los sectores difusos. A estos efectos, se dirige a concesión directa de subvenciones para la implantación de instalaciones de refrigeración basadas en tecnologías alternativas a los gases fluorados de alto potencial de calentamiento atmosférico en establecimientos dedicados a la distribución comercial.

Finalmente, y además de las iniciativas de carácter planificadorio mencionadas, hay que dar cuenta también de una cierta profusión de contribuciones financieras a instituciones internacionales en materia de cambio climático, como por ejemplo, la autorización por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019 de la participación de España en las ampliaciones de capital general y selectiva del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), del Grupo Banco Mundial por importes de 105.989.911 y 31.435.068 de dólares, respectivamente. Sea como fuere, su enumeración completa excede de los propósitos de este capítulo. Baste mencionar, entre ellas, que el Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019 aprobó realizar una contribución voluntaria de 240.000 euros al Fondo de Actividades Suplementarias del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; otra de 200.000 euros a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para actividades de la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (red de cooperación regional que integra las oficinas nacionales de cambio climático de 22 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones);

y otra de 100.000 euros al Grupo Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático.

### 3.2. ENERGÍA

Como era perfectamente previsible, uno de los ejes fundamentales que definen la actuación del Estado en el año 2019 viene constituido por la interrelación entre la política energética y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental, con una especial consideración por lo que respecta al complejo que conforman energía y clima.

Como advertíamos en la anterior edición de este Observatorio, el contexto general es el de la ruta hacia una economía hipocarbónica (o descarbonización), que viene determinado en buena parte por el enfoque que a este respecto vienen adoptando las políticas de la Unión Europea, y que, lógicamente, condicionan las actuaciones que en este ámbito deben emprender los Estados Miembros. En este preciso sentido, y con el exclusivo fin de perfilar el panorama europeo en el que se insertan las diferentes iniciativas internas a las que nos referiremos después, recordemos que, prescindiendo ahora de formulaciones más remotas, la Unión Europea, adoptó el denominado *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*" (implementado fundamentalmente a través de a) la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética; b) la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; y c) el 3 Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima). Junto a ello, y con un horizonte temporal más amplio (2050), la Comisión Europea en el documento "*Un planeta limpio para todos*" -COM (2018) 773 final-, formuló una estrategia global para un futuro climáticamente neutro, que alcanza a la práctica totalidad de las políticas de la Unión y que está en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París de 2015). Entre otros contenidos, este marco europeo establece unos objetivos para la UE con el horizonte 2030 que, esencialmente, se cifran en: a) una reducción de al menos 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero; un 32% de cuota de energías renovables; y un 32.5% de mejora de la eficiencia energética.

El panorama que acabamos de exponer de una manera tan sumaria constituye el contexto general en el que se desarrolla la actuación del Estado en la formulación de sus instrumentos estratégicos para la descarbonización de la economía. Su virtualidad es apreciable desde distintos puntos de vista. Así, por una parte, las normas de derecho europeo imponen directamente a los Estados

Miembros la obligación de elaborar determinados instrumentos de planificación (los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima 2021-2030 o las Estrategias de Bajas Emisiones a Largo Plazo -2050-). Por otra parte, del derecho comunitario se derivan también determinadas exigencias por lo que respecta a la transición energética justa (desde una dimensión social) y al tratamiento de problemas como el de la pobreza energética.

Lo anterior tiene, obviamente, implicaciones en el orden de exposición que seguimos en los párrafos que siguen. De esta manera, comenzaremos por analizar la integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general. Realizado lo anterior, descenderemos a dar cuenta de otras iniciativas concretas que afectan a los ámbitos como las energías renovables, eficiencia energética y autoconsumo.

### **3.2.1. La integración del elemento ambiental en instrumentos estratégicos y planificatorios energéticos de carácter general**

El repaso de la integración de los elementos sostenibilistas en los instrumentos de planificación de carácter general, y aparte de reseñar la incidencia en este ámbito de otros instrumentos programáticos como el ya analizado Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (que prevé una serie de medidas de promoción de manera específica de tecnologías renovables y uso eficiente de la energía), exige referirnos separadamente a tanto a la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026, como, fundamentalmente, a la descripción de las líneas esenciales de las más amplias formulaciones realizadas por la Administración del Estado: 1) el Marco Estratégico de Energía y Clima, 2) la Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050, y 3) la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024.

#### **3.2.1.1. 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**

Desde un enfoque global, la acción del Estado que pretende dar respuesta a los objetivos y obligaciones que se encuadran en el contexto europeo antes esbozado se plasma, en primer lugar, en el denominado Marco Estratégico de Energía y Clima en España. A través de este Marco se pretende ofrecer un contexto de referencia estable para la descarbonización de su economía; una hoja de ruta eficiente para la próxima década (2021-2030) que resulte además coherente con la neutralidad de emisiones a la que se aspira en 2050; y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa. Como es bien sabido, el Marco Estratégico de Energía y Clima en España comprende, o está



compuesto, por tres elementos fundamentales: el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (ETJ). 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 la edición anterior de este Observatorio ya tuvimos ocasión de dar cuenta de los principales contenidos de estos tres elementos fundamentales, y a aquella exposición detallada ahora nos remitimos; en la edición actual nos limitaremos a dar noticia de las principales vicisitudes acaecidas durante el año 2019 por lo que respecta al PNIEC 2021-2030 y a la Estrategia de Transición Justa. Apuntemos además que en el presente epígrafe no nos ocupamos del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, puesto que ya ha sido objeto de tratamiento en el apartado correspondiente.

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

En el contexto de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima que se derivan de las exigencias de la Unión Europea, El PNIEC 2021-2030 se presenta como un documento programático de amplísimo alcance que no afecta únicamente al sector energético (por mucho que se a su principal objeto), sino que incide también en también en políticas de transporte, vivienda, silvicultura o ganadería, entre otros. A grandes rasgos, el PNIEC define los objetivos tanto por lo que respecta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como a la penetración de energías renovables y a la eficiencia energética. Determina también las líneas de actuación -que se concretan en tres tipos: a) La reducción de la demanda total de energía a través de un aumento de la eficiencia energética de España; b) la sustitución significativa de combustibles fósiles por otros autóctonos (energías renovables fundamentalmente); y c) la electrificación de la economía-. Asimismo, 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.

Pues bien, el borrador inicial del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) fue sometido a consulta pública entre el 22 de febrero y el 1 de abril de 2019. Asimismo, el citado borrador fue presentado a la Comisión Europea para su correspondiente evaluación, cuyos resultados se plasman en una serie de recomendaciones formuladas a mediados de junio de 2019 en el documento "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}]. Sin ánimo de ser exhaustivos, indiquemos que algunas de estas observaciones se dirigieron específicamente al eje del fomento de las energías renovables, y, en este sentido, pese a apoyar el nivel de ambición que supone una cuota de energías renovables del 42 % para 2030, la Comisión puso de relieve algunos aspectos de mejora del PNIEC por lo que se refiere al autoconsumo y comunidades de energía renovable (apuntaba la Comisión que el PNIEC debía facilitar más información detallada sobre las medidas destinadas a reducir la carga administrativa y sobre los marcos facilitadores en este ámbito). Otras recomendaciones se referían a las medidas relacionadas con los objetivos de ahorro energético (que la Comisión consideró poco desarrolladas), así como a la necesidad de enumerar detalladamente todas las subvenciones a la energía, en particular a los combustibles fósiles, así como las medidas emprendidas y los planes para su progresiva eliminación.

Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el borrador del PNIEC 2021-2030 fue modificado a finales del año 2019 y sometido a evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con las previsiones de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. El Borrador del Plan modificado, junto con el Estudio ambiental Estratégico de 20 de enero de 2020, fueron sometidos a información pública y consulta a personas interesadas y administraciones públicas afectadas el 21 de enero de 2020: periodo aún no finalizado habida cuenta de la suspensión de plazos administrativos operada en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

#### b) 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). Su proceso de elaboración fue llevado a cabo fundamentalmente durante el año 2018, y ha sido sometido a consulta e información pública en febrero de 2019. Como es bien sabido, la ETJ (cuyos contenidos, fundamentación y descripción de las principales medidas que incorpora ya fueron objeto de análisis en la anterior edición de este Observatorio), trata de incorporar políticas de transición justa en las medidas de acción climática dirigidas a transformar los modos de producción y de consumo hacia la sostenibilidad.

Para ello incorpora 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). Incluye también un también un Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021, dirigido a gestionar los desafíos a corto plazo derivados del cierre

de minas de carbón, el cese de la actividad de las centrales térmicas de carbón que no han realizado inversiones requeridas por la Unión Europea, o las centrales nucleares sin planes de reconversión (Garoña y Zorita).

Pues bien, la actividad del Estado durante el año 2019 en el marco de la ETJ, y dando continuidad a las actuaciones que se habían llevado a cabo a lo largo de 2018 (sobre la base del Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y el Desarrollo Sostenible de las Comarcas Mineras para el Periodo 2019-2027 -firmado el 24 de octubre de 2018 entre el Gobierno, sindicatos y patronal del sector-, formalizado posteriormente a través del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras), se ha desarrollado precisamente en relación con la implementación de este Plan de acción urgente para comarcas mineras y centrales en cierre 2019-2021, y la figura de los Convenios de Transición Justa (CTJ). Recordemos que los CTJ están concebidos 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. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar la aplicación de diversos Convenios de Transición justa en Asturias (Zona Suroriental, Valle del Caudal y Valle del Nalón); Aragón; Montañas Centrales Leonesas, o Zorita -Guadalajara-. En este marco se insertan también actuaciones como el Convenio específico de colaboración entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, para la ejecución del proyecto de restauración de la mina de carbón a cielo abierto Nueva Julia (León), cuya tramitación fue autorizada por el Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019.

Conectado con los objetivos de la Transición Justa debemos mencionar finalmente que, de urgencia en urgencia, se ha aprobado un nuevo Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación. Responde a una situación en la que ocho de las catorce centrales de carbón existentes en la península dejarán de funcionar antes del 30 de junio de 2020 (con la consiguiente reducción del parque de generación y el impacto en el tejido social y económico de los territorios afectados). En este sentido, el RD-Ley 17/2019 incorpora un mecanismo para el otorgamiento de acceso a la red que permita valorar desde el primer momento tanto los beneficios técnicos y económicos como los medioambientales y sociales (incluido el potencial de generación de empleo), en el otorgamiento de permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas en transición. Por otra parte, aborda la concesión de uso de aguas asociada a las

centrales que cierran, estableciendo que en el otorgamiento de nuevas concesiones se ponderarán criterios sociales y ambientales, teniendo en cuenta, además, que el uso para el abastecimiento de población siempre será prioritario.

### **3.2.1.2. La Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050**

Como ya ha sido advertido, el marco jurídico de la Unión Europea impone a los Estados Miembros la obligación de elaborar, además de los planes integrados de energía y clima, una Estrategia de Bajas Emisiones a Largo Plazo (2050) -en adelante Estrategia-2050-, que debían remitir a la Comisión máximo el 31 de diciembre de 2019. Teniendo esto en cuenta, durante el año 2019 se han desarrollado diversas actuaciones que debían haber llevado a la adopción de un Real Decreto que aprobara la mencionada Estrategia-2050; aunque, dadas las vicisitudes electorales del año 2019, no ha visto finalmente la luz. En cualquier caso, cabe reseñar que en abril de 2019 se abrió un periodo de consulta pública con carácter previo a la elaboración de la "Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 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 al menos el 90% en 2050 respecto al año 1990. Pretende asimismo lograr en 2050 una generación eléctrica 100% renovable. Para su consecución, la Estrategia-2050 tenía en cuenta una serie de elementos transversales a largo plazo (la economía circular, los cambios de hábitos de comportamiento de las personas -en la movilidad, la alimentación, el consumo-, el fomento del empleo relacionado con la transición energética, o la conexión con la transformación de las ciudades y los entornos urbanos).

Destaquemos finalmente que el documento sometido a consulta previa prestaba atención especial a los sumideros naturales (suelos, manejo de la agricultura y gestión de los bosques) y a la adaptación al cambio climático.

### **3.2.1.3. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024**

El repaso de las iniciativas de carácter estratégico y planificador relacionadas con la inclusión de elementos sostenibilistas en el ámbito de la energía en el año de referencia debe incluir también una mención a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, aprobada el 5 de abril de 2019.

Desde el punto de vista interno, la aprobación de este instrumento responde a las previsiones del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomendó al Gobierno la aprobación de una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor. En cualquier caso, su fundamentación última hay que buscarla tanto en la formulación de los ODS (Objetivo número 7 -"Energía asequible y no contaminante"-), como en diversas normas del derecho de la Unión Europea, que incluyen, entre otras, las normas de implementación del paquete de invierno antes mencionadas, así como muy especialmente la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE. Los artículos 28 y 29 de la Directiva últimamente citada encargan a los Estados Miembros la definición de *pobreza energética* y de *cliente vulnerable*.

En este sentido, la Estrategia define la pobreza energética como la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía. Sobre esta base, entiende como consumidor vulnerable (trasunto del término "*cliente vulnerable*" que utiliza la Directiva UE 2019/944) aquel consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones.

A estos efectos, la Estrategia establece una serie de indicadores (basados en la Encuesta de Condiciones de Vida y de la Encuesta de Presupuestos Familiares, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, y actualizados en octubre de 2019), que se concretan en: a) la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar; b) el retraso en el pago de las facturas; c) un gasto energético excesivamente bajo -Pobreza energética escondida (HEP)-; y d) un gasto en suministros energéticos desproporcionado sobre el nivel de ingresos -porcentaje de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional-.

La Estrategia fija objetivos de reducción de este problema para cada uno de los indicadores mencionados: haber reducido como mínimo en 2025 un 25% de los valores de 2017, realizando el esfuerzo necesario para alcanzar una reducción del 50% en esa fecha. Para ello determina cuatro ejes de actuación: 1) mejorar el conocimiento de la pobreza; 2) mejorar la respuesta frente a la situación actual de pobreza energética; 3) crear un cambio estructural para la reducción de la pobreza energética; y 4) medidas de protección a los consumidores y concienciación. Como es perfectamente comprensible, la

enumeración detallada de las concretas medidas y líneas de actuación previstas para cada uno de estos ejes desborda ampliamente los objetivos de este capítulo del Observatorio.

#### **3.2.1.4. Planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026**

Examinadas las principales novedades acaecidas en el año 2019 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 y de pobreza energética, 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 el proceso de elaboración de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026.

Así, a través de la Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, comenzó el proceso de elaboración de un nuevo instrumento planificador que está llamado a sustituir al Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020 (publicado mediante Orden IET/2209/2015, de 21 de octubre y modificado puntualmente a través del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018).

La mencionada Orden de 2019 estableció los principios que debían regir la elaboración de la planificación de la red de transporte de electricidad en el horizonte 2021-2026, vinculados expresamente al cumplimiento de los compromisos en materia de energía y clima que se concretan en el PNIEC 2021-2030, y a la maximización de la penetración renovable en el sistema eléctrico. Es también un objetivo la compatibilización del desarrollo de la red de transporte de electricidad con las "*restricciones medioambientales*" (sic.)

Sobre esta base, los sujetos del sistema eléctrico, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y los promotores de nuevos proyectos de generación eléctrica realizaron propuestas de desarrollo de las redes de transporte de energía eléctrica (en un plazo que finalizó a mediados de junio de 2019), y se está a la espera de que finalice el proceso de aprobación.

#### **3.2.2. Otras actuaciones en el ámbito del autoconsumo, eficiencia energética (edificios y sector industrial) y energías renovables**

##### **a) Autoconsumo**

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

insistiendo en una línea que ya era claramente perceptible en el año 2018, la política energética del Estado en el año 2019 ha prestado una especial atención a la promoción del despliegue del autoconsumo eléctrico. En este sentido, y además de las previsiones de índole programático que se contienen en el PNIEC 2120-2030 (que incluyen, entre otros aspectos, el desarrollo de comunidades energéticas locales), hay que destacar en primer lugar el desarrollo reglamentario de las disposiciones contenidas el Real Decreto Ley 15/2018 de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. En este sentido, se ha aprobado el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. Los profusos contenidos del RD 244/2019 se dirigen, entre otros aspectos, a regular 1) las condiciones administrativas, técnicas y económicas para las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica definidas en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; 2) la definición del concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo; 3) el desarrollo del autoconsumo individual y colectivo; 4) el mecanismo de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas; y 5) la organización, así como el procedimiento de inscripción y comunicación de datos al registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica. Cabe destacar también que a través de esta norma se lleva a cabo la transposición parcial del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

Más allá de la aprobación de la norma reglamentaria recién citada, no podemos dejar de mencionar que esta vertiente del autoconsumo también ha tenido incidencia en el diseño de las nuevas acciones elegibles para su financiación en el marco del programa FEDER, de manera que el Real Decreto 316/2019, que se examina en un epígrafe posterior, adapta la convocatoria para incluir las nuevas modalidades de autoconsumo. Más concretamente, la medida 15 del Anexo I de este RD se dirige a financiar acciones que posibiliten realizar el consumo total de la energía generada o verter excedentes a la red pública de distribución o transporte, según las distintas modalidades de autoconsumo contempladas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, con las modificaciones operadas por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores).

#### b) Eficiencia energética en edificios

En el ámbito de la eficiencia energética de los edificios hay que dar noticia de la aprobación del Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación. La citada norma (cuyo

objetivo no se limita a la eficiencia energética, sino que, por el contrario, incluye también normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes), revisa los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios conforme a lo establecido en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, con el fin de adaptarlos a los avances técnicos del sector de la construcción. En este sentido, se introducen modificaciones en la estructura de las exigencias, se revisan los valores mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios y se actualiza la definición de edificio de consumo de energía casi nulo.

c) Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energías renovable en entidades locales

Con objetivos específicos relacionados con el Desarrollo Urbano Sostenible, y dando continuidad a iniciativas similares llevadas a cabo en años anteriores, se aprobó el Real Decreto 316/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. El programa POPE regula la concesión de ayudas para impulsar proyectos de eficiencia energética (en edificaciones e infraestructuras, fundamentalmente renovaciones de instalaciones de alumbrado municipal y rehabilitación energética de edificios y dotaciones públicas), movilidad urbana sostenible o uso de energías renovable (incluyendo instalaciones de autoconsumo) en entidades locales, que consigan reducciones de emisiones de dióxido de carbono.

Las modificaciones más importantes respecto a la anterior convocatoria se centran en la ampliación de su presupuesto (que pasa de 480 millones de euros a 987 millones) y, muy especialmente, a la ampliación de las administraciones públicas potencialmente beneficiarias, que se extienden también a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes.

d) Eficiencia energética en la industria

En el ámbito de la eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, se ha aprobado mediante Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, un Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética, dotado con 307 millones de euros y dirigido a 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. Pueden ser beneficiarios de estas ayudas las empresas que tengan la consideración de PYME, o de Gran Empresa



de los sectores de actividad que se relacionan en su artículo 2.2 a). Por otra parte, importa destacar que el mencionado RD 263/2019 acuerda también la concesión directa de las ayudas a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en las cuantías y términos que figuran en su anexo I.

#### e) Otras actuaciones en materia de energías renovables

Finalmente, y por lo que respecta a las iniciativas consistentes en programas de ayudas directas en el ámbito de las fuentes de energía renovables, cabe traer a colación diversas iniciativas relacionadas con la inversión en instalaciones de producción de energía eléctrica con tecnologías eólica y fotovoltaica situadas en los territorios no peninsulares cofinanciadas con fondos comunitarios FEDER.

Recordemos que este tipo de mecanismos se encuadra en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020 (POCS) del programa FEDER, que establece como prioridad de inversión el fomento de la producción y distribución de energía derivada de fuentes renovables y, en particular, su desarrollo en los denominados Sistemas Eléctricos en Territorios No Peninsulares (SETNP).

Pues bien, en este sentido, y siguiendo las bases reguladoras fijadas en la Orden TEC/1380/2018, de 20 de diciembre, se publicó el 27 de junio de 2019 la resolución en relación con la primera Convocatoria de Ayudas a la inversión de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología eólica situadas en Canarias (que había sido convocada mediante Resolución de 27 de diciembre de 2018 del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía). En esta misma línea se encuadra también la convocatoria realizada mediante Resolución de 27 de marzo de 2019 de la Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, dirigida al otorgamiento de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología solar fotovoltaica situadas en Baleares. La concesión de las ayudas de esta convocatoria fue acordada mediante Resolución del Consejo de Administración, de 27 de noviembre de 2019.

### **3.3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE**

En la misma línea observada en anteriores ediciones de este Observatorio, la movilidad y el transporte continúan siendo áreas en las que se aprecia con absoluta nitidez el intento de incorporar, desde el mismo momento de su concepción, las consideraciones sostenibilistas en las políticas sectoriales. Ello no resulta en absoluto extraño habida cuenta de su papel esencial en el desarrollo de las actividades económicas (con una aportación al PIB que, con los datos que sirvieron de base a la elaboración del Marco Estratégico de Energía y Clima 2021-2030, supera el 4%), su peso en el consumo de energía final (que se cifra en torno a un 40 %), y de los impactos ambientales que se

derivan de la actividad en estos sectores, fundamentalmente por lo que respecta a la calidad del aire. Anotemos en este sentido que en el diagnóstico de situación que realiza el PNIEC, el transporte representa el 26,1% de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero y del 42,1% de las de óxidos de nitrógeno.

En los párrafos que siguen abordamos la integración de elementos de sostenibilidad en la política sectorial de movilidad y transporte en el año 2019. 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 que inciden en aspectos concretos en estos ámbitos: vehículos, movilidad urbana sostenible y planificación del sector ferroviario.

### **3.3.1. 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 los elementos configuradores del Marco Estratégico de Energía y Clima. Su relevancia resulta evidente en el Anteproyecto de Ley de Cambio Climático (en los términos que ya han sido apuntados anteriormente), y es claramente perceptible en algunos de los instrumentos de planificación que se conectan con la Estrategia de Transición Justa -como se aprecia, por ejemplo, en el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025 en los términos que veremos posteriormente-. Con todo, resulta especialmente interesante, por su profusión, el tratamiento que procura el PNIEC 2021-2030 a las consideraciones conectadas con el sector de la movilidad y transporte. Apuntemos en este sentido que, en términos cuantitativos, PNIEC 2021-2030 en su versión de noviembre de 2019, establece objetivos de reducción de emisiones en este sector de 28 MtCO<sub>2</sub>-eq para el periodo 2021-2030. Además, prevé que la penetración de renovables en el sector de la movilidad alcanzará el 22% en 2030 a través de la incorporación de unos cinco millones de vehículos eléctricos (lo que representaría aproximadamente el 16% del parque móvil que se espera en 2030) y el uso de biocarburantes avanzados. Para su consecución, plantea una serie de medidas específicas relacionadas con el sector del transporte en las que se plantea un cambio modal, hacia modos de movilidad de bajas emisiones o no emisores, a un uso eficiente de los medios de transporte, renovación del parque automovilístico e impulso del vehículo eléctrico, posibilitando una mayor penetración de energías renovables en el sector. En este último sentido (energías alternativas en el transporte), destacan especialmente las medidas que aparecen detalladas en la dimensión de eficiencia energética (específicamente

la Medida 2.4 impulso del vehículo eléctrico), y en la dimensión de la descarbonización (apoyo a los biocombustibles avanzados en el transporte - Medida 1.7.-).

Resulta claro, pues, que el Marco Estratégico de Energía y Clima constituye el referente global en el que deben incardinarse las políticas de transporte y movilidad con el horizonte temporal de 2030. Y conectada con este Marco (aunque no integrada en él) debe contemplarse, por ello, otra iniciativa de carácter eminentemente estratégico en este ámbito: la futura *Estrategia de movilidad sostenible, intermodal y conectada*, cuya elaboración parece haberse comenzado a llevar a cabo en el año 2019. En este sentido, y exclusivamente sobre la base de notas de prensa del Ministerio de Fomento de junio y diciembre de 2019 -no nos ha sido posible acceder a ningún documento preparatorio original-, la estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada que pretende desplegarse aborda tanto las infraestructuras de movilidad y transporte como los aspectos modales en esta área, y comprenderá ocho ejes estratégicos: a) movilidad para todos; b) reenfoque de las políticas inversoras, de la fiscalidad y de la financiación del transporte público; c) seguridad; d) movilidad inteligente; e) movilidad de bajas emisiones; f) cadenas logísticas intermodales e inteligentes; y g) aspectos laborales y sociales. Destaquemos, en cualquier caso, que la Estrategia no ha sido aún aprobada, y tampoco se ha puesto en marcha otro de los instrumentos que pretendían acompañar el Marco Estratégico de Energía y Clima: la Mesa de la Movilidad Sostenible (entendida como un órgano de reflexión y asesoramiento que reunirá a todos los agentes que intervienen en la movilidad, desde administraciones y empresas a representantes de consumidores, usuarios y operadores).

Continuando con este apunte que venimos realizando de los instrumentos estratégicos en el que se desenvuelven las actuaciones en esta materia, es preciso referirnos aún a otro elemento programático de alcance bastante amplio en el que se desenvuelven buena parte de las actuaciones en materia de movilidad y transporte centradas en la eficiencia energética de los vehículos: el Marco de Acción Nacional de energías alternativas en el transporte. Recordemos que este Marco fue aprobado en el año 2016 en respuesta a las exigencias de la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos. A estos efectos, se entiende por energías alternativas como aquellas que sustituyen, al menos en parte, a los combustibles fósiles convencionales en el sector del transporte por carretera, marítimo y aéreo (gas natural, incluido el biometano, electricidad, gas licuado del petróleo (GLP), hidrógeno y los biocarburantes. Es precisamente el desarrollo de este instrumento al que se encuentran ligadas buena parte de las acciones que examinaremos inmediatamente en relación con los vehículos. Recordemos también que en el año 2019 se ha elaborado el primer informe de aplicación

del Marco de Acción Nacional, de acuerdo con las exigencias que establece en este preciso sentido la mencionada Directiva (remisión a la Comisión Europea de un informe sobre la aplicación del Marco de Acción Nacional de Energías Alternativas en el Transporte antes del 18 de noviembre de 2019, y a partir de ahí, cada tres años). Este informe analiza detalladamente la evolución del parque, las matriculaciones, los proyectos de despliegue de las infraestructuras y las medidas impulsadas por toda la Administración para fomentar el uso de las energías alternativas en el transporte.

Apuntemos, en fin, y antes de dar cuenta de las concretas iniciativas emprendidas en el año 2019, la incidencia en este ámbito de la movilidad y transporte de otro instrumento planificador que hemos abordado en la sección dedicada al ambiente atmosférico: el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2019. Como ya ha sido anticipado, uno de sus ejes sectoriales es precisamente el de la movilidad y sobre él prevé aplicar una serie de medidas (el fomento del cambio modal a modos más eficientes, o la contribución de distintas tecnologías -principalmente los biocarburantes y la electricidad renovable-), para lograr sus objetivos de descarbonización y de reducción de las emisiones contaminantes.

Descendiendo ya a un análisis más detallado de las acciones que se han llevado a cabo en este sector durante el año 2019, cabe señalar que, aparte de algún aspecto relacionado con la planificación de infraestructuras ferroviarias y su relación con la lucha contra el cambio climático, las actuaciones relacionadas con las políticas de movilidad y transporte han incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con los vehículos. Téngase en cuenta, no obstante, que algunas de las iniciativas dirigidas a los vehículos llevan también aparejadas obvias incidencias en el fomento de un cambio modal de transporte, en tanto que no sólo persiguen fomentar la utilización de un determinado tipo de vehículos (eficientes), sino también proveer de alternativas al uso del vehículo privado en los diferentes tipos de movilidad (incluyendo muy particularmente la movilidad obligada). Como se comprobará, algunas de estas medidas presentan también implicaciones desde el punto de vista del desarrollo urbano sostenible. A ellos nos referiremos separadamente.

### **3.3.2. Vehículos: vehículos eficientes y reducción de emisiones a la atmósfera**

- Por lo que respecta a la integración de aspectos de sostenibilidad en las políticas de movilidad y transporte específicamente centradas en los vehículos, debe destacarse en primer lugar la aprobación en el año 2019 del Plan Estratégico de Apoyo

Integral al Sector de Automoción 2019-2025. Se trata de un plan que no se limita de un modo exclusivo a la promoción de vehículos eficientes, sino que, por el contrario, incorpora también medidas dirigidas al fortalecimiento del tejido industrial (inversiones productivas) y a la consecución de objetivos de carácter social (empleo estable de alta cualificación y calidad). En este sentido, el plan se conecta (está previsto) en la Estrategia de Transición Justa. En sus previsiones, calcula que el impacto total del Plan será de 2.283 M€ para 2019-2020 y 9.726 M€ para 2019-2025, y se estructura en torno a distintos ejes, entre los que destacan la revisión de la fiscalidad -orientada a que favorezca una movilidad con menores emisiones contaminantes-, y el apoyo a una mayor penetración de vehículos de cero y bajas emisiones, a través de medidas de estímulo de la demanda, nuevos planes de achatarramiento e implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos.

- El repaso de las actuaciones concretas relacionadas con los vehículos en el año 2019 exige también realizar algunas consideraciones relacionadas con un instrumento que, como es bien sabido, viene siendo utilizado con cierta profusión en el desarrollo de las políticas de sostenibilidad en el ámbito de la movilidad y el transporte: la concesión directa de ayudas. La relevancia de estos esquemas se aprecia tanto en el fomento de la adquisición de vehículos de energías alternativas, como en la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Precisamente las actuaciones previstas para el fomento de la Movilidad Sostenible y Conectada que prevé el recién mencionado Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025, se instrumentarán a través de los programas de ayuda que reseñamos a continuación (junto a otros aún no perfilados concretamente dirigidos al achatarramiento de vehículos y estímulo de la demanda de vehículos de cero y bajas emisiones).

Pues bien, en el año 2019 se han ejecutado las actuaciones integradas en la última edición del programa MOVALT Infraestructura (convocada mediante Resolución de 10 de enero de 2018 de la Dirección General del IDAE, modificada la Resolución de 14 de marzo de 2018 del mismo órgano), dirigido al otorgamiento de ayudas para la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. De acuerdo con el informe final de este programa (noviembre de 2019), se habían ejecutado y pagado 302 solicitudes de ayuda, por un importe de 5.849.061 de euros, lo que significa un grado ciertamente

bajo de ejecución del presupuesto disponible: el 29,2% de los 20 millones de euros con los que estaba dotado. También se ha presentado en febrero de 2019 el informe final del programa MOVALT Vehículos (aunque en este caso las actuaciones de ejecución ya habían finalizado en el año 2018). El informe final de la aplicación de este programa (de febrero de 2019) refleja un grado más alto de ejecución del presupuesto: de la dotación total presupuestaria (20.000.000 €), se habían aplicado un total de 16.059.000 €, de los que 67.850 € se destinaron a la adquisición de motocicletas eléctricas (11% de los 600.000 € reservados para esta tipología de vehículos), y los restantes 15.991.150 €, se destinaron a la adquisición de vehículos de otras categorías (82% del presupuesto aprobado para estas categorías).

En cualquier caso, y más allá de los balances finales de los extintos programas MOVALT, resulta especialmente destacable la aprobación de un nuevo Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), mediante , dotado con 45 millones de euros y dirigido a incentivar la compra de vehículos alternativos, instalar infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos, el desarrollo de incentivos para implantar sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas y la implantación de medidas recogidas en Planes de Transporte a los centros de Trabajo. Se trata de un programa ordenado a incentivar iniciativas que faciliten un cambio hacia modos con menor consumo por pasajero/km (transporte en bicicleta o el transporte público colectivo en la movilidad obligada), así como la renovación del parque de vehículos que utilizan combustibles fósiles hacia aquellos que están propulsados con energías alternativas, aumentando en particular, la penetración de los vehículos eléctricos y el despliegue de su infraestructura de recarga para contribuir a una mayor electrificación del transporte. Más concretamente, prevé una serie de actuaciones subvencionables: 1) adquisición de vehículos de energías alternativas, siendo obligatorio el achatarramiento de un vehículo M1 de más de diez años o de un vehículo N1 de más de siete años para las adquisiciones de vehículos nuevos M1 o N1; 2) implantación de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos; 3) implantación de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas; 4) implantación de medidas contenidas en planes de transporte al trabajo en empresas.

De acuerdo con las bases reguladoras establecidas por el mencionado RD 72/2019, las ayudas se otorgarán en las convocatorias que a tal efecto realicen las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor. Para ello, el Real Decreto 132/2019, de 8 de marzo, fijó la distribución territorial de las asignaciones del total de 45 millones entre las diferentes comunidades autónomas, utilizando como criterio el padrón municipal del INE, al entender que se trata de un referente estrechamente ligado a la movilidad.

- Recordemos, finalmente, la incidencia de los proyectos Clima, que han sido mencionados en el apartado relativo al cambio climático, en el ámbito de la movilidad y el transporte. Baste anotar en este sentido que de los proyectos financiados a través de este programa desde el año 2012, las empresas del sector del transporte han recibido un aporte de 1.2 millones de euros, con una reducción verificada de más de 108.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes.

### **3.3.3. Movilidad urbana sostenible**

Desde otra perspectiva, específicamente centrada en incentivar proyectos singulares en materia de movilidad sostenible, se ha convocado a través de la Resolución de 5 de septiembre de 2019 de la Secretaria de Estado de energía el Programa MOVES Proyectos singulares (de acuerdo con las bases aprobadas mediante Orden TEC/752/2019, de 8 de julio). Se trata de un programa dotado con 15 millones de euros dirigido a la selección y concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas correspondientes a 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.

Las actuaciones financiables son proyectos singulares que contemplen algunas actuaciones previstas en un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, Plan Director o Estratégico, y que se dirijan a: a) la promoción de la movilidad peatonal; b) implantación de Plan Director de la Bicicleta para Movilidad Obligada; c) Fomento del Camino Escolar; d) Nueva Política de aparcamiento; e) Promoción y actuaciones en Transporte público; f) Promoción del Uso Compartido del Coche; g) Reordenación y Diseño Urbano; h) actuaciones para promover la movilidad sostenible de última milla; i) campañas de concienciación en movilidad sostenible, que acompañen a las actuaciones objeto de la ayuda. Los beneficiarios de esa línea de ayudas pueden ser Administraciones públicas locales y autonómicas, entidades del Sector Público Institucional, así como Consorcios o Agrupaciones público-privadas con competencia en movilidad urbana y Entidades operadoras y/o gestoras de transporte urbano y metropolitano).

El mencionado programa incluye también una línea específica para financiar proyectos singulares de innovación (proyectos de desarrollo tecnológico y desarrollos experimentales) en alguna de las áreas descritas en su Anexo III.B (entre otras, movilidad alternativa y aplicaciones TIC; conectividad y comunicación entre vehículos eléctricos e infraestructura de recarga; interoperabilidad de servicios digitales aplicables al vehículo eléctrico

que permitan avanzar en los servicios de electromovilidad; baterías y almacenamiento eléctrico; aplicaciones innovadoras de vehículo eléctrico en ciudades y flotas (entre otros: *car sharing, car pooling*).

### 3.3.4. Planificación en el sector ferroviario

Por lo que se refiere a la planificación en el sector ferroviario, presenta interés la adopción en este año 2019 del Plan Director de Lucha contra el Cambio Climático 2018 –2030 elaborado conjuntamente por ADIF y RENFE. El mencionado Plan Director, ordenado a los objetivos generales de transferencia modal hacia el ferrocarril, eficiencia energética y descarbonización progresiva del sistema y la operación ferroviaria, se en cuatro líneas estratégicas (gestión de la energía, eficiencia energética, descarbonización y la cultura de sensibilización). Incorpora nueve programas en los que se agrupan 20 medidas y 76 proyectos. Contempla también entre sus actuaciones la compra de energía eléctrica verde (con certificados de Garantía de Origen).

## 3.4. INDUSTRIA

El repaso de la integración ambiental en las políticas sectoriales estatales en el año 2019 presenta algunos aspectos dignos de mención por lo que respecta al sector industrial. En este sentido, y junto a algunas actuaciones que ya han sido expuestas en otros apartados de este capítulo (como el Plan de automoción y los programas de ayudas a la eficiencia energética de PYME y gran empresa) hay que referirse fundamentalmente a dos instrumentos que vieron la luz en el mes de febrero del año de referencia: las Directrices Generales de la Nueva Política Industria Española 2030, y el Marco Estratégico de la Pequeña y Mediana Empresa 2030, y en menor medida al Programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial 2019 ("Programa Reindus"). Recordemos, en cualquier caso, que las iniciativas en este ámbito industrial están estrechamente relacionadas con la denominada "Agenda del Cambio", ya mencionada en el apartado introductorio de este capítulo.

- Por lo que respecta a las Directrices Generales de la Nueva Política Industria Española 2030, señalemos que dedica un eje (eje 9) a las consideraciones de sostenibilidad. En sus planteamientos, las Directrices parten de la idea de que existe un acuerdo generalizado sobre la importancia de la innovación medioambiental como motor impulsor de la productividad y la competitividad internacional, que se plasma en el concepto de "ecoinnovación", considerado como un elemento clave de la transición hacia un modelo de economía circular e



hipocarbónica. A partir de este convencimiento, y teniendo en cuenta el contexto que proporciona el Marco Estratégico de Energía y Clima, propone una serie de actuaciones en diversos ámbitos (entre otros, la potenciación del papel ejemplarizante del Estado como demandante de sostenibilidad, a través de la contratación pública ecológica; el desarrollo combinado de incentivos y disposiciones normativas para profundizar en ámbitos como la internalización de los costes medioambientales; o la penetración de la economía circular y la I+D+i orientada al desarrollo e implantación de productos y procesos productivos más sostenibles).

- Por su parte, el Marco estratégico en política de PYME 2030, en su apartado 4.6 (sostenibilidad) hace suyos parte de los planteamientos recién expuestos y propone un serie de líneas de actuación centradas en diversos ámbitos como el avance en la simplificación y aplicación de la regulación medioambiental, el impulso a la transformación hacia una economía circular (a través de incentivos para promover las auditorías energéticas y de recursos) y a la transición hacia una economía baja en carbono.
- Por cuanto al Programa de Reindustrialización y Fortalecimiento de la Competitividad Industrial 2019 ("Programa Reindus") debe anotarse brevemente que, alineado con los ODS y con el apoyo a la transición justa en zonas vulnerables por procesos de descarbonización, fue aprobado por el Consejo de Ministros de 6 de septiembre de 2019. Se trata de un programa dotado con 400 millones de euros, cuyo objetivo es incentivar inversiones que generen empleo y valor añadido, así como incrementar la exportación de las empresas y su acceso a nuevos mercados. Para tal fin, prevé la concesión de para la creación de nuevos establecimientos industriales, su traslado, mejoras y modificaciones en las líneas de producción y para la implementación productiva de tecnologías de la "Industria Conectada 4.0".
- Finalmente, y además de las iniciativas reseñadas, debemos hacer ciertas consideraciones en torno a dos conceptos que han merecido alguna atención en la actuación ambiental del Estado en el año 2019, por cuanto se entiende que su introducción (y el consiguiente establecimiento de un régimen jurídico adecuado) puede contribuir a potenciar un modelo energético sostenible y la competitividad del sector industrial: el consumidor

electrointensivo y las redes eléctricas de distribución cerradas. Ambas figuras, cuya relevancia para la consecución de sus objetivos ponen de relieve los documentos integrantes del Marco Estratégico de Energía y Clima, aparecen entre los principales contenidos que fueron objeto de regulación por 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.

En este sentido, el mencionado Real Decreto Ley, a través de la modificación de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, permitió la creación y estableció los principios básicos que deben regir la constitución y autorización de 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). Por lo que respecta al consumidor electrointensivo (básicamente industrias cuyos procesos de producción exigen un elevado uso de la electricidad), la citada norma, sobre la base de la importancia estratégica de este tipo de industria, reconoció la necesidad de proteger especialmente a un consumidor eléctrico cuyos costes de suministro pueden llegar a representar hasta el 50 por ciento de sus costes productivos. Esta protección, a tenor del artículo 4 del citado RD-Ley 20/2018, debe incluir mecanismos encaminados a mitigar los efectos de los costes energéticos sobre la competitividad, así como las obligaciones y compromisos que deberán asumir dichos consumidores en el ámbito de la eficiencia energética, sustitución de fuentes energéticas emisoras y contaminantes, inversión en I+D+i y empleo, entre otros.

Sobre esta base, el RD Ley 20/2018 preveía expresamente la aprobación de dos normas de desarrollo en un plazo de 6 meses desde su entrada en vigor: sendos Reales Decretos que regularan, por una parte, las redes cerradas de distribución de energía eléctrica y por otra el Estatuto de consumidor electrointensivo. Pese a estas previsiones, y de en el primer trimestre del año se sometiera a consulta pública un proyecto de Real Decreto por el que se regulaba el estatuto de los consumidores electrointensivos, ninguna de estas normas de desarrollo ha visto la luz. Indiquemos, no obstante, que la regulación proyectada del Estatuto del Consumidor Electrointensivo caracterizaba a este tipo de consumidores (con un elevado uso de la electricidad, un elevado consumo en horas de baja demanda eléctrica y una curva de consumo estable y predecible) y desarrollaba ciertos mecanismos a los que se podrían acoger estos consumidores para mitigar los efectos de los costes energéticos sobre su competitividad.

En este último sentido, y aunque el estatuto del consumidor electrointensivo no haya pasado de la fase de proyecto, sí que se ha adoptado alguna medida dirigida a compensar los aumentos de precios de la electricidad resultantes de la inclusión de los costes de las emisiones de gases de efecto invernadero. Nos referimos a la convocatoria realizada mediante Orden Ministerial de 1 de mayo de 2019 para la concesión de las subvenciones dispuestas en el Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, por el que se crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero, correspondientes al año 2018, dotada inicialmente con una cuantía máxima de 91 millones de euros (posteriormente aumentada hasta 172,23 millones de euros mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de octubre de 2019).

### **3.5. AGRICULTURA, GANADERÍA Y SILVICULTURA**

La integración de consideraciones ambientales en las políticas sectoriales durante el año 2019 presenta también algunos aspectos de interés por lo que se refiere a la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Desde un punto de vista estratégico general, y antes de dar noticia de algunas iniciativas más específicas, debe recordarse que tanto el PNIEC-2021-2030, como la futura Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 se ocupan con cierta extensión de los suelos, el manejo de la agricultura y la gestión de los bosques, sobre todo desde la perspectiva de su incidencia en las políticas sobre cambio climático. Más concretamente, el PNIEC 2021-2030 prevé la adopción de medidas en ámbitos como la mejora de las condiciones de las granjas (ubicación, emisiones, gestión de estiércoles), la nutrición sostenible de los suelos o el destino de la biomasa procedente de la agricultura y la silvicultura.

- a) Por lo que respecta a la agricultura, y en concreto a las actuaciones planificadoras en esta materia llevada a cabo a lo largo del año 2019, destaca especialmente el inicio de los trabajos ordenados a la elaboración del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PAC), que debe llevar a cabo España en el marco de la reforma de la PAC post 2020 (desarrollado sobre la base de la propuesta de la Comisión Europea, de junio de 2018). El objetivo es que el Plan Estratégico pueda implementarse desde el momento en el que se ponga en marcha la PAC post-2020, y para ello se prevé que pueda presentarse el Plan Estratégico a la Comisión Europea a principios del año 2021. El proceso de elaboración y sus contenidos son, ciertamente, complejos, y su exposición excede con mucho el propósito de estas páginas. Baste ahora indicar que el enfoque del Plan sigue el nuevo planteamiento del diseño de los

instrumentos de la PAC, en tanto que deja de ser una política basada en la descripción de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios finales de las ayudas, para convertirse en una política orientada a la consecución de resultados concretos. Los resultados deben estar vinculados a tres objetivos generales, a saber: a) el fomento de un sector agrícola inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria; b) la intensificación del cuidado del medio ambiente y la acción por el clima, contribuyendo a alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la UE; y c) el fortalecimiento del tejido socio – económico de las zonas rurales. Estos objetivos generales se desglosan a su vez en nueve objetivos específicos, basados en los tres pilares de la sostenibilidad.

Descendiendo a actuaciones más concretas, por lo que respecta a la maquinaria agrícola, y a través la Orden de 5 de abril de 2019, se ha aprobado la convocatoria de un programa de ayudas correspondientes al Plan de Renovación del parque nacional de maquinaria agrícola (PLAN RENOVE) para el ejercicio 2019. Esta convocatoria se produce de acuerdo con las bases establecidas por el Real Decreto 704/2017, de 7 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de las subvenciones estatales para la renovación del parque nacional de maquinaria agraria.

Son diversas también las contribuciones económicas decididas en este periodo para el sector agrícola. Así, por ejemplo, el Consejo de Ministros ha aprobado un Real Decreto por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia agroalimentaria y pesquera, por valor de 9.474.730 euros. También se preparan y proporcionan ayudas en materia de investigación, entre ellas la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de programas de investigación aplicada en el sector apícola y sus productos, con un presupuesto de 300.000 euros, de los que el 50% son fondos europeos y el resto fondos nacionales.

Para concluir con este subapartado merecen finalmente mencionarse algunos planteamientos adicionales desde un punto de vista estrictamente político que han sido realizados desde la perspectiva del Gobierno durante este periodo. De un lado, se ha insistido en el vínculo entre alimentación, sostenibilidad y población. La titular ministerial del MITECO ha insistido en el año 2019, en el marco de la denominada “revolución del sistema alimentario”, en la necesidad “de recuperar el potencial de nuestro campo respetando sus estaciones, el suelo y las características climatológicas e hidráulicas de las zonas donde se producen los alimentos”. En el marco de la COP25 se ha resaltado asimismo que la agricultura familiar, es también un elemento clave para la sostenibilidad ambiental. El titular ministerial de Agricultura, Pesca y

Alimentación ha recordado que en España hay 750.000 explotaciones agrícolas familiares, que representan el 60% del empleo en el sector agrario y que el esfuerzo consiste en “hacerlas más productivas en una triple vertiente: ambiental, económica y social”.

- b) La relación entre ganadería y medio ambiente comienza también a afianzarse, reclamando nuevas políticas públicas de integración de objetivos y facilitando la existencia de herramientas que incentiven el cumplimiento de las exigencias medioambientales. El año 2019 ha sido relevante en este sector, porque desde el informe la *Global Environment Outlook 6*, de Naciones Unidas, entre otros extremos, se ha hecho saber con preocupación que el 77% de las zonas agrícolas es destinado a la producción de pienso para alimentar animales para la producción de carne. Se han señalado los problemas ambientales que ocasiona la ganadería industrial, y también se ha instado a la reducción en el consumo de productos animales. Los efectos de esta nueva mirada al sector y de las tendencias que inevitablemente origina, qué duda cabe que serán también palpables en el ámbito estatal.

A nivel interno, si un aspecto puede destacarse del año que nos ocupa es el de que ha sido aprobado el Real Decreto 45/2019, de 8 de febrero, por el que se establecen las normas zootécnicas aplicables a los animales reproductores de raza pura, porcinos reproductores híbridos y su material reproductivo, se actualiza el Programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas y se modifican determinados Reales Decretos conexos.

Desde el MAPAMA, en septiembre de 2019 se ha resaltado que se persigue establecer un modelo agroganadero más respetuoso con el clima y el medio ambiente para contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales (agua, suelo y aire) para preservar la biodiversidad y conservar hábitats y paisajes. En tal contexto ha sido organizado el encuentro “Mejoras técnicas disponibles para disminuir el impacto ambiental de la ganadería”. Se ha comunicado que, pese a lo que pudiera parecer, la mejora en los procesos productivos del sector ganadero ha reducido, en los últimos años, su impacto medioambiental. También, que la ganadería “es fundamental en la vertebración del territorio, creación de empleo y fijación de población en zonas rurales”. En particular, por lo que importa a nuestros efectos, desde el Gobierno del Estado se adelanta que va a procederse a la aprobación de nueva normativa en materia de ordenación de las granjas porcinas, vacunas y avícolas, para mejorar su impacto ambiental, la bioseguridad y el bienestar de los animales, que ha visto la luz de la mano del

Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero. Se ha aludido además a los proyectos de que se dispone para favorecer una maquinaria agrícola más eficiente y menos contaminante, o para la nutrición sostenible de los suelos agrarios, y a como se conecta todo ello con el Plan Estratégico de la nueva PAC, objeto de comentario en este OPAM.

También debe darse cuenta, por último, de algunas contribuciones económicas interés, entre ellas, la decidida por Consejo de Ministros el 26 de julio de 2019 en la que se han destinado a la Animal Task Force (ATF). Constituye una plataforma europea de investigación en el sector ganadero formado por asociaciones de productores, cooperativas, asociaciones agrarias, plataformas tecnológicas, institutos de investigaciones agrarias europeas y representantes de la industria ganadera, incluyendo la acuicultura. El objetivo es afianzar la interacción para que se consiga un sector ganadero sostenible y competitivo en Europa, atendiendo a los problemas ambientales que se puedan originar.

- c) En el ámbito forestal, más allá de las que han tenido como objeto atender a emergencias derivadas de incendios, han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo durante 2019 que merecen nuestra atención.

Entre ellas destaquemos que el MITECO ha presentado, en el marco de la programación sobre "Lucha contra la deforestación a nivel mundial. Comercio de maderas tropicales" de la COP 25, la Alerta Temprana de Maderas, una herramienta novedosa y útil para este Estado, en tanto que territorio preocupante en el tráfico ilegal internacional de maderas tropicales que supone el 80% del volumen de tráfico de especies silvestres, tanto vegetales como animales, en todo el mundo). La nueva metodología ha sido desarrollada por el MITECO, en el marco del Plan TIFIES, mencionado también desde el Observatorio. Se ha hecho saber también que la herramienta en cuestión, que va a ayudar en la protección de maderas protegidas por el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), se pone a disposición de todos los países. Es éste un buen ejemplo de cooperación para afrontar una problemática de ámbito internacional, en el sentido que subraya la Comunicación de la Comisión "Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo {SWD (2019) 307 final".

Refirámonos por último a contribuciones económicas de interés en el periodo que nos ocupa, más allá de las ayudas a la gestión forestal sostenible, que son otorgadas por parte de las Comunidades Autónomas. Pues bien, durante el mes de junio 2019 se aprueba la contribución al Proceso Paneuropeo de Protección de Bosques, por importe de 50.696 euros. Este proceso (denominado

"*Forest Europe*"), que surgió a iniciativa de Francia y Finlandia en 1990. Desde él se desarrollan estrategias comunes para sus 46 Países miembros y la Unión Europea sobre cómo proteger y gestionar los bosques de forma sostenible. Asimismo, diferentes países fuera de Europa, así como organizaciones no gubernamentales y privadas, tanto europeas como internacionales, participan en el Proceso como observadores. Otras contribuciones menores se han realizado durante el periodo analizado, y tienen como destinatario el Programa de Cooperación Internacional para la evaluación y el seguimiento de los efectos de la contaminación atmosférica sobre los bosques estadounidenses, y también la *International Union of Forest Reserarch Organizations* (IUFRO). Esta última es una Red internacional de científicos forestales que promueve la cooperación mundial en las investigaciones relacionadas con los bosques, además de tratar de mejorar la comprensión de los aspectos ecológicos, económicos y sociales de los bosques y árboles.

### 3.6. 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 2019. No resulta posible, lógicamente, ocuparse en detalle de todas ellas. Baste aquí dejar constancia y mencionar las que nos han parecido más atractivas a los efectos del presente OPAM.

Resulta especialmente destacable el cúmulo de compromisos asumidos que consideramos que incidirán intensamente en la actuación pública de los próximos años. Se trata de los presentados en el marco de la Conferencia internacional "*Our Ocean*", celebrada el pasado octubre en Oslo, a la que España asistió ofreciendo 13 de ellos, encaminados a la protección y uso sostenible del mar. Debe ponerse énfasis en el compromiso correspondiente a la futura creación de 9 áreas marinas protegidas antes de 2024, que se sumarán a las cien de competencia estatal ya existentes, y a que se asumió que se garantizaría una inversión de 25 millones de euros en los próximos cuatro años para incrementar el conocimiento científico.

Con el objeto de asegurar la sostenibilidad de la pesca, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ha anunciado también en el mismo foro la creación de una nueva Reserva Marina de Interés Pesquero, la de Sa Dragonera, en Baleares, y la puesta en marcha de un plan de acción para reforzar los mecanismos de cooperación internacional para combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Se ha decidido asimismo que se destinará una inversión de 1 millón de euros en los próximos cuatro años a destinar para estudios relacionados con las colisiones de buques con cetáceos, en las zonas críticas de Canarias y Baleares. Más allá, y en materia de crecimiento azul, a través de la Fundación Biodiversidad se asume que en los próximos dos años van a financiarse 150 proyectos sobre conservación de la biodiversidad marina,

la sostenibilidad ambiental del sector pesquero, y la adaptación al cambio climático en espacios marinos protegidos, que ascienden a un total de 8 millones de euros. También se desarrollará un programa de ciencia ciudadana marina con más de 2.000 participantes en los dos primeros años. Se movilizarán más de 12.000 voluntarios en actuaciones de restauración de espacios marinos y se formarán al menos a 1.500 técnicos.

- Con relación a la sostenibilidad pesquera se adopta el compromiso de incrementar la cooperación para afrontar la pesca ilegal, que constituye una prioridad estratégica del Gobierno, explicándose se dispondrá al efecto de un Plan de Acción que incluirá inspecciones conjuntas con las autoridades de los Países Terceros en donde los pesqueros con bandera española realizan desembarques. Se reforzará también la cooperación con los países de África occidental en lo que respecta al uso del conocimiento científico en tanto que es la base para el uso sostenible de los recursos pesqueros.

Otros instrumentos que es oportuno mencionar, respecto al año que nos ocupa han sido la aprobación del Real Decreto 46/2019, de 8 de febrero, por el que se regula la pesquería de atún rojo en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo, que se dicta tras acreditarse una progresiva recuperación de la especie, y que es de aplicación a todos los buques pesqueros y almadrabas españoles, a las granjas ubicadas en aguas españolas y a los buques de otras nacionalidades que utilicen los puertos españoles para el desembarque de atún rojo.

También, tal como mencionamos con ocasión de la política de sobre turismo, durante este año se ha aprobado un Real Decreto por el que se establecen las condiciones de complementariedad y compatibilidad de las actividades pesqueras y el turismo.

Por último, apuntemos que el 9 de agosto de 2019 Consejo de Ministros ha conocido un informe sobre los "Acuerdos de Colaboración de Pesca Sostenible: beneficios para la flota pesquera española", en el que se recoge los acuerdos bilaterales de pesca de la Unión Europea con terceros países. En todos ellos se afirma que la flota española y europea aprovechan únicamente los recursos que son excedentarios, de acuerdo con la mejor ciencia disponible, y por tal razón se menciona que constituyen una garantía de aplicación de la sostenibilidad de sus recursos pesqueros. El Gobierno de España ha trabajado intensamente para la renovación y fortalecimiento de esta red de acuerdos porque se alzan como instrumentos imprescindibles para el mantenimiento de la actividad de la flota pesquera española (primera potencia a nivel europeo).

No queda sino apuntar que el Consejo de ministros ha aprobado el 5 de julio la distribución de 3.369.524 euros entre las comunidades autónomas, para



la financiación de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera 2019, con el objeto de contribuir a la sostenibilidad medioambiental y económica del sector pesquero (permitiendo la implantación de vedas biológicas o protección de zonas de alevinaje, minimizando los efectos económicos negativos de las paradas). Se formalizan así los criterios y distribución previamente acordados en la Conferencia Sectorial.

### 3.7. TURISMO

Han sido diversas las actuaciones llevadas a cabo durante 2019, que merecen atención, tal como resaltábamos el año anterior, con el hecho de que el turismo es un sector estratégico de la economía española (aporta en este periodo un 11,7% al PIB y emplea al 12,2% del total de afiliados en el Estado).

Durante el periodo que nos ocupa, se considera, de idéntico modo, que la oferta turística de calidad y con valores medioambientales y sostenibles, genera efectos positivos sobre la economía. Se detectan, durante este año, múltiples actuaciones en las que se alude a la relación entre turismo y sostenibilidad, pero en las que también comienzan a participar otras políticas, y entre ellas, es asiduo comenzar a localizar la relativa a turismo y cambio climático (que precisamente es objeto de atención en el 12º Foro de Turismo Responsable en FITUR 2020). Existen evidencias que ofrecen desde el Estado a la comunidad europea e internacional interesantes ejemplos de actividades turísticas sostenibles, pero también queda acreditado que es posible todavía aprender importantes lecciones (como las derivadas de informes como el preparado en el Parlamento europeo, *European tourism: recent developments and future challenges* (2019)).

Durante 2019 el Ministerio para la Transición Ecológica ha trabajado con el sector turístico en nuevas medidas para actuar frente a las basuras marinas en las playas. Pero también el sector turístico se ha acercado a otros sectores, y entre ellos, ha incrementado su relación con el sector pesquero. Muestra de ello es el hecho de que se ha aprobado el Real Decreto 239/2019, de 5 de abril, por el que se establecen las condiciones para el desarrollo de la actividad de pescaturismo, cuyo objeto es regular, como actividad complementaria del sector pesquero, cuáles son las condiciones básicas para el desarrollo de esta nueva modalidad turística respecto de la actividad extractiva y la acuicultura (que ya es ejercida a bordo de buques pesqueros). El Real Decreto persigue fijar cuales son requisitos de acceso al ejercicio de la actividad, y también las condiciones (de seguridad, de compatibilidad) con la actividad pesquera.

Ya avanzábamos el año pasado que comenzaba a trabajarse en las Directrices generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030. Pues bien, este año damos conocimiento de que el Consejo de Ministros de 18 de enero de 2019 ha conocido un informe sobre tales Directrices, entre las cuales aparece

también la sostenibilidad. Se fijan cinco ejes estratégicos, para cuya implementación se desea contar con aportaciones procedentes de las comunidades autónomas y de los principales agentes sociales y económicos del sector. Los ejes son: Gobernanza colaborativa; Crecimiento sostenible; Transformación competitiva y rentabilidad del sistema; Personas, empresas y territorio; y también. Producto e inteligencia turística. El objetivo de la Estrategia es mantener la posición de liderazgo de España en materia turística.

Y finalicemos con dos apuntes, uno de carácter organizativo y otro que corresponde a la actividad de fomento. Con relación al primero, apuntemos que ha sido aprobado asimismo, durante el año de análisis, el Real Decreto 7/2019, de 18 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo, que trae causa en la necesidad de adecuarse tal Comisión (que no se ha reunido desde 2012) a la que es ahora la estructura del nuevo Gobierno.

Ha habido asimismo diversas decisiones de interés y que tienen implicaciones económicas. Destacamos entre ellas, la contribución española a la *European Travel Commission* (ETC) (que es un foro de organizaciones nacionales de promoción turística, y entre ellas, el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), por importe de 79.070 euros. Se hace saber que de este modo se contribuye a la diversificación y desestacionalización del mercado turístico español y a la atracción de un turista cosmopolita y sostenible. También, un acuerdo adoptado por el Gobierno por el que se autoriza a suscribir una Adenda al Convenio de 3 septiembre de 2009 con el Instituto de Crédito Oficial, para instrumentar la línea de crédito para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico (Plan FuturE 2009).

### **3.8. DEFENSA**

El año 2019 presenta algunos ejemplos interesantes fruto de la interrelación, a veces poco notoria, entre la materia de defensa y la ambiental. Resulta llamativo que a nivel del Departamento ministerial se haya decidido dedicar, desde agosto 2019, un espacio singular en la web del Ministerio de Defensa en la que se da cuenta, entre otros, de los espacios naturales de las Fuerzas armadas, protección contra los incendios forestales, sistemas de gestión ambiental, lucha contra la contaminación, así como cambio climático en las fuerzas armadas. El espacio nace con vocación divulgativa de las actuaciones que se realizan para la tutela ambiental y para la gestión ambiental de las instalaciones.

Con respecto a las actuaciones, localizamos dos en la misma dirección. Damos cuenta en primer lugar de que en 29 de marzo, por parte del Consejo de Ministros, y en aplicación de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, y de su reglamento -Real

Decreto 689/1978, de 10 de febrero- han sido aprobados cuatro Reales Decretos por los que se declaran zonas de interés para la Defensa Nacional determinadas propiedades (denominadas «Campamento de Tentegorra», «Campo de Tiro Barranco de los Sánchez», «Cuartel de Santa Bárbara» y «Polvorines NSD», en la provincia de Murcia; las propiedades denominadas «Acuartelamiento Montejaque» y «Campo de Tiro e Instrucción Las Navetas», en la provincia de Málaga y la propiedad denominada «Cuartel de Santa Ana», en la provincia de Cáceres). Si han captado nuestra atención es porque tal declaración como zonas de interés para la defensa obedece, se hace saber, a la relación entre la legislación sobre protección ambiental de grandes espacios naturales, la ordenación urbanística y las necesidades militares, es decir, según se admite, por las dificultades que puede conllevar la concurrencia sobre un mismo espacio físico de títulos competenciales diferentes (Defensa Nacional y Protección Ambiental) que están atribuidos a distintas Administraciones (Administración General del Estado-Ministerio de Defensa y Administraciones autonómicas). El objetivo de la declaración es que con ella se persigue evitar que las razones de protección ambiental anulen o menoscaben gravemente la operatividad de los campos de maniobras militares. Por tal razón la opción por la que se resuelve es la de que el Ministerio de Defensa es el que determina la compatibilidad con los fines que persiguen las Fuerzas Armadas.

Una declaración de igual sentido y efectos se lleva a cabo posteriormente adoptándose en el Consejo de Ministros del día 21 de junio (esta vez sobre las propiedades 'El Palancar' (Academia de Ingenieros), en la provincia de Madrid; las propiedades denominadas 'Base Cid Campeador con su Campo de Maniobras y Tiro de Matagrande y el Polvorín de Ibeas de Juarros', en la provincia de Burgos; la propiedad denominada 'Base Coronel Sánchez Bilbao', en la provincia de Ciudad Real; la propiedad denominada 'Campo de Maniobras y Tiro de Chinchilla y su Polvorín', en la provincia de Albacete; las propiedades denominadas 'Campo de Maniobras y Tiro de Las Batiellas', 'Campamento de Rioseta', 'Campamento de Candanchú', 'Refugio Militar de Cerler' y 'Terreno adjunto', en la provincia de Huesca; y las propiedades denominadas Acuartelamiento 'Héroes del Revellín' y su Campo de Maniobras y Tiro 'La Rad de Lassuen', en la provincia de La Rioja).

#### **4. ALGUNOS TEMAS EMERGENTES**

El análisis global de la actuación realizada por el Estado durante 2019, circunscribiendo la mirada no únicamente hacia la cuestión ambiental o de sostenibilidad, sino extendiéndola también, y de forma particular, hacia la integración progresiva de tal perspectiva en el marco de otras políticas, permite al observador detectar o intuir algunos temas que pueden considerarse emergentes. Algunos de ellos, germinando, pueden constituir flor de un día, (o

año), pero todo indica que pueden también llegar a proliferar intensa y generosamente, es decir, conseguir afianzarse durante los próximos años. En este OPAM 2019 se desea dar cuenta de algunos de ellos. Concretamente, en primer lugar, daremos cuenta del relativo a cuestiones de género, para a continuación detenernos en lo que puede llamarse sector financiero sostenible, y, por último, también vinculado con la sostenibilidad, apuntaremos algunos aspectos relativos a aspectos demográficos/despoblación/alimentación.

- a) El año que nos ocupa ofrece, sin duda, al lector atento, ejemplos de una nueva perspectiva, la del binomio género y sostenibilidad. Se comprueba como se vislumbran fundamentalmente declaraciones de carácter general, pero también se localizan exponentes -en algunos subsectores- donde la cuestión brilla con más intensidad, y entre ellos, la protección de espacios naturales y el del cambio climático.

En primer lugar, observamos cómo se refleja en el plano internacional. Así, por ejemplo, se ha tomado conocimiento de que la Red de Reservas de Biosfera de Iberoamérica y Caribe (Red IberoMaB), que engloba 23 países y 193 Reservas, se ha reunido en Guatemala en el mes de noviembre para avanzar en la aplicación de sostenibilidad e igualdad de género en el desarrollo socioeconómico de las reservas de la biosfera de Iberoamérica y el Caribe. En su organización han participado entidades que nos son cercanas, como el OAPN del MITECO, la AECID y el Programa sobre Persona y Biosfera (MAB) de la UNESCO.

También el Consejo de Ministros ha atendido a la puesta en marcha de las conmemoraciones de los veinticinco años de la adopción de la Declaración y la Plataforma de acción de Beijín (Beijing+25). España se compromete aquí a impulsar y apoyar, en el ámbito europeo e internacional, las acciones programadas con motivo de esta efeméride, en la que participan Naciones Unidas y la UE. La Plataforma, debe recordarse que considera de especial preocupación el medio ambiente y la vulnerabilidad de las niñas y la protección y eficacia de sus derechos.

El cambio climático es abordado de forma especial desde el ecofeminismo. Apuntemos que género y cambio climático comenzaron a integrarse en el Acuerdo de París. La web del MITECO destaca adicionalmente, como durante el mes de diciembre 2019 tuvo lugar el evento "El liderazgo femenino en la acción climática", impulsándose así una nueva mirada hacia este colectivo que puede ser más vulnerable al cambio climático, e insistiéndose en que pueden ser promotoras de una nueva forma de relación con los recursos naturales, el cuidado de los ecosistemas y las formas de producción. Se reivindica en este contexto la necesidad de "visibilizar más la situación de las

mujeres en comunidades afectadas por los impactos climáticos, pero también el trabajo que ellas pueden hacer trasladando el conocimiento para la actividad agrícola", y en sectores particulares como puede ser el de la energía. Este planteamiento ha sido reforzado con la representación de entidades como la Organización para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Mujer en Estados Unidos (WEDO); Mujeres por la Justicia Climática en Sudáfrica; y la Cooperativa Mujeres con Energía.

También, durante el año 2019, el Gobierno ha realizado declaraciones diversas. Entre ellas, en el mes de marzo, con motivo del Día Internacional de la Mujer, insistiéndose en que la Agenda 2030 de Naciones Unidas, incorpora el compromiso con la igualdad de género de forma integral y transversal. Este año, ONU mujeres, se ha circunscrito justamente a formas innovadoras que ayudan a conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, en especial en las esferas relativas a los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible. También, en el marco de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrada en Nueva York entre el 12 y el 22 de marzo, centrada en tales extremos, se ha determinado en las conclusiones que constituyen temas prioritarios, entre otros, tanto su vinculación inequívoca con el cambio climático, como que se garantice el acceso al agua (en el CSW63 (2019)). A su vez, en el mes de junio, se ha acordado aprobar la Declaración institucional con motivo del Día Nacional del Orgullo LGBTI. Aquí, el Secretario General de Naciones Unidas señaló que el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 exige una perspectiva inclusiva, con independencia de la orientación sexual o de género. También en el contexto del 25 de noviembre, fecha en que se conmemora el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el Gobierno ha promovido una declaración que vincula tal cuestión con la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Más allá de tales declaraciones se comienzan a vislumbrar ya actuaciones que son objeto de financiación y también proyectos concretos, como es el que se lleva a cabo en Valencia sobre formación para la sostenibilidad con perspectiva de género.

Cabe deducir, de los elementos expuestos, tanto de los generados el ámbito internacional como de los que también comienzan a ir recogiendo en el ámbito interno o doméstico, que es verosímil que estemos ante una cuestión que puede asentarse en el tiempo y ofrecer, por tanto, un largo recorrido.

- b) Entre los temas emergentes, también debe constar en esta edición el del sector financiero, toda vez que, también aquí, lucen durante el año analizado algunos exponentes que merecen ser resaltados.

En primer lugar, debemos tomar conocimiento de cómo va originándose tan interesante cuestión. En este sentido, no debe desconocerse que, en el marco del *Biscay ESG Global Summit* sobre inversión responsable, celebrado en Bilbao el pasado mes de junio, la titular del MITECO ha declarado, que la transición ecológica “es una oportunidad estratégica para el sector financiero”, precisando que ya puede constatarse la existencia de un interés por la inversión sostenible y también porque tal preciso sector integre la gestión de los riesgos climáticos en sus estrategias de negocio. Se ha hecho saber que el camino ya ha comenzado, puesto que actualmente solo un 17% de las entidades aludidas no dispone de ninguna inversión sostenible en sus carteras, y un 54% de ellas dedica entre un 1% y un 20% a este tipo de operaciones.

La transición hacia un futuro sostenible, con una meta de cero emisiones netas, se ha explicitado asimismo que debe plantearse hoy en el sentido de que ofrece numerosas oportunidades al sector financiero para reconectar su actividad con las necesidades de la economía real, a la vez que para asegurar su viabilidad en el medio y el largo plazo. Y que, puesto que tal proceso requiere un impulso político, desde el Estado se considera oportuno alinearse con lo que se ha verificado que ya se lleva a cabo desde otros países, pioneros al respecto (en expresa alusión a cómo se efectúa la incorporación del riesgo climático en las pruebas de estrés del sector de los seguros británico, y también atendiendo a la apuesta decidida que se realiza en Noruega promoviendo la inversión en energías renovables). Son ya diversos los Estados que han empezado a desarrollar herramientas financieras ambientalmente sostenibles para movilizar sus sectores financieros.

En este marco que acabamos de esbozar se ha puesto sobre el papel la futura adopción por España de una Agenda Estratégica de Finanzas Sostenibles.

También se explicitó durante 2019 que, atendiendo a la relevante inversión pública que se debía acometer en los próximos años,

*“una de las medidas que el Gobierno contempla para financiar parte de la inversión pública es la emisión por parte del Tesoro de bonos verdes. Supondrá un impulso para que el sector privado apueste por este instrumento, fundamental para financiar la transición ecológica”.*

Con posterioridad, en diciembre de 2019, en el marco de la COP25, se ha insistido también en la cuestión de que unas finanzas sostenibles pueden acelerar la transición ecológica, necesitada de inversión pública y de que se atraigan inversiones privadas que ayudaran a financiar el cambio de modelo. También en ese mismo mes se ha hecho saber que los principales bancos españoles (una veintena) han firmado un acuerdo por el que se comprometen a alinear su actividad con los objetivos del Acuerdo de París de lucha contra el cambio climático (tal como hicieron ya 31 bancos mundiales en el marco de los

Principios de Banca Responsable promovidos por la Iniciativa Financiera de ONU Medio Ambiente (UNEP FI). Los bancos españoles acuerdan que a los 12 meses siguientes a la firma, publicarán cual ha sido el conjunto de medidas adoptadas para apoyar y acelerar el cambio hacia tecnologías, modelos de negocio y sociedades con bajas emisiones de carbono y resistentes al clima. También acuerdan que a los 3 años se publicarán los objetivos.

Pero es que la cuestión que apuntamos además encaja y se enmarca cómodamente en las más recientes políticas de la UE, y, por ende, también en el actualmente conocido como European Green Deal. Anotemos que la Unión europea dispone ya, desde marzo de 2018, de un Plan de Acción de la Comisión sobre Finanzas Sostenibles, en el que se preconiza, entre otros, establecer un lenguaje común para ellas, crear etiquetas para que los inversores pueden identificar fácilmente las inversiones que cumplen los criterios ecológicos o de bajas emisiones de carbono, establecer nuevas obligaciones de transparencia o asesoramiento. Todo ello aplicable aplicables a las empresas de seguros, bancos, etc.

Además, en octubre de 2019, juntamente con otros países e instituciones financieras, a instancias de la UE, se constituyó la denominada Plataforma Internacional de Finanzas Sostenible (IPSF), un foro desde el que se promueven intercambios de información, identificación de barreras y oportunidades, y eventualmente, se preconiza la acción conjunta armonizando y aunando esfuerzos en iniciativas sobre finanzas ambientalmente sostenibles. Y tampoco se puede olvidar, en todo este contexto, dos aspectos. De un lugar, el *Green Deal* o Pacto Verde Europeo, que constituye la hora de ruta para la sostenibilidad, y que establece cuáles serán los instrumentos financieros disponibles, las inversiones necesarias y expone como se obtendrán resultados. En particular, no puede olvidarse que en él se hace saber que se ofrecerá apoyo financiero y asistencia técnica a aquellas personas y entidades más afectadas por la transición hacia la economía verde, movilizándose 100.000 millones de euros, como mínimo, durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas. Pero en segundo lugar, son también de especial interés la aprobación de dos recientes Reglamentos europeos (Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financiero, así como Reglamento (UE) 2019/2089 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo relativo a los índices de referencia de transición climática de la UE, los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París y la divulgación de información relativa a la sostenibilidad de los índices de referencia). Y, además, como hemos mencionado con anterioridad, ya está trabajándose actualmente, en el desarrollo

de los nuevos criterios que serán de aplicación al ecolabel europeo para los productos financieros.

- c) Y aportamos ahora un tercer ámbito. Ha aflorado con más asiduidad, durante 2019, el vínculo inequívoco que se produce entre cuestiones demográficas (y entre ellas, la despoblación), con alimentación y sostenibilidad. Esta perspectiva que sin duda es especialmente transversal y multidisciplinar ha sido realzada, por ejemplo, el mes de abril, en el marco del CONAMA 2019, reflexionándose como el medio ambiente y la sostenibilidad pueden llegar a ser el eje vertebrador de numerosas políticas que pueden emprenderse para combatir las carencias en el medio rural. La cuestión sobre la que aludimos ha sido enfatizada también por la titular del MITECO en 2019. En este marco, no nos cabe duda de que el sector agroalimentario es un elemento clave asimismo para afrontar los efectos negativos del cambio climático, y que ello está provocando también que, de forma coherente, tanto la agricultura ecológica, la ganadería sostenible y la gastronomía, comiencen a adjetivarse en los últimos tiempos como sectores verdaderamente estratégicos en la materia que nos ocupa. Si efectivamente puede predicarse que de alguna manera ya lo son -por razones de seguridad alimentaria y porque es inequívocamente constatable que en los últimos años ha incrementado la demanda de productos cercanos y sostenibles-, también lo ha de ser -sin duda alguna- para incentivar que la población rural permanezca en tal territorio y no aumente de forma adicional la preocupante pérdida de suelos fértiles y de recursos naturales. Sin que se olvide que actualmente la despoblación que padece buena parte de municipios del territorio estatal constituye también un desafío a afrontar que se encuentra en la práctica vinculado con el cumplimiento de los ODS.

Estamos, pues, ante cuestiones de importancia, detectadas ya previamente desde la propia UE. En el Informe sobre España 2019 en el marco del Semestre Europeo, se reconoce la importancia del reto demográfico, y cuando se tratan las Orientaciones de inversión sobre financiación de la política de Cohesión 2021-27, observamos que se alude estos aspectos, señalándose en el informe que se han detectado necesidades de inversión prioritaria en zonas interiores afectadas por la despoblación o baja densidad de población. Concretamente se determina la necesidad de fomentar el desarrollo local integrado en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental de las zonas interiores, las zonas afectadas por la despoblación y de baja intensidad de población, así como las islas.



Pese a que es indudable que esta problemática ha sido conocida ya por diversos ejecutivos estatales, puede considerarse que actualmente existe una alta probabilidad de que sea abordada más decididamente en los próximos años, con políticas públicas que ofrezcan mayor estabilidad y rigor, con la ventaja de que podrá ayudar al cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ya disponemos en 2019 de un instrumento de indudable calado e interés al respecto, que ha de ser complementado en los próximos tiempos y que se alinea con la Agenda 2030. Se trata de las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, que fueron aprobadas mediante acuerdo del Consejo de Ministros el 29.03.2019. En su elaboración se constata que se ha garantizado la intervención de diversos ministerios y todo parece indicar, como no debería ser de otro modo, que han colaborado asimismo las comunidades autónomas y entidades locales. Pero no es un dato puntual, puesto que tales directrices generales enlazan además con el contenido de la Estrategia de Transición, aprobada poco antes, que, como es sabido también se concibe, según acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero, como un instrumento que entre otros objetivos intenta evitar que se produzcan impactos negativos sobre el empleo ni la despoblación, poniéndose énfasis en la creación de empleo verde en el mundo rural.