

Actuación ambiental del Estado: política impresionista estatal, a la espera de 2018.  
Relevancia de las actuaciones en el medio marino, eficiencia energética y cambio modal de los transportes

ISABEL PONT CASTEJÓN  
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL. A) Un apunte sobre la acción en los ámbitos de aguas, costas, espacios naturales, espacios naturales, biodiversidad y residuos. a) Aguas. b) Aire. c) Biodiversidad, naturaleza, especies protegidas. d) Costas y medio marino. e) Residuos y economía circular. B) Cambio climático. 3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES. A) Energía. a) Eficiencia energética. a.1. El contexto global: La Directiva 2012/27/UE y la revisión del Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020 PNAEE. a.2. Algunas actuaciones concretas relacionadas con la eficiencia energética de los edificios. a.3. Eficiencia energética en el sector industrial. b) Energías renovables. B) Infraestructuras y transportes. a) La planificación de las infraestructuras. b) Cambio modal y eficiencia del transporte. c) Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera. C) Agricultura y ganadería. D) Turismo. 4.

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA. 5.  
CIUDADES SOSTENIBLES Y SALUDABLES.

**RESUMEN.** Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado, con especial énfasis en sus vertientes de planificación y programación. Pasa revista a las principales novedades en los diferentes subsectores ambientales, y trata de manera más detallada la integración de los elementos ambientales en el resto de políticas sectoriales (especialmente en energía, transportes, infraestructuras y agricultura). El análisis realizado revela fundamentalmente un notable énfasis de la actuación del Estado en materia de eficiencia energética en las distintas políticas sectoriales.

**ABSTRACT:** This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2017. It mainly focuses on planning and programmatic actions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution takes especially into consideration those aspects that relate to the integration of environmental concerns in sectoral policies (mainly energy, agriculture, transport and infrastructure sectors).

**PALABRAS CLAVE:** Medio ambiente; principio de integración; cambio climático; energía; eficiencia energética; residuos; costas; medio marino; aguas; vehículo eficiente; agricultura; transportes; Administración del Estado; responsabilidad social corporativa; ciudades sostenibles; planificación.

**KEYWORDS:** Environment; principle of integration; climate change; energy; agriculture; transport; Spanish Central Government's Administration; corporate social responsibility; sustainable cities; energy efficiency; waste; coasts; clean vehicles; energy efficient vehicles.

## 1. INTRODUCCIÓN

En esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales procedemos a exponer los aspectos básicos de la denominada “Actuación Ambiental del Estado” en el año 2017. Su objeto es doble. De un lado, pretendemos ofrecer al lector una mirada panorámica que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en la política ambiental sectorial durante todo el año. No se profundiza en los aspectos relativos a legislación básica o a los diversos sectores que son rigurosamente tratados en los correspondientes capítulos de este Observatorio. En definitiva, se desea facilitar al lector, si se nos permite, una cierta visión holística donde conviven aspectos jurídicos junto a otros políticos y estratégicos, para después conducirlo hacia el capítulo de la presente obra donde son tratados en profundidad. En este punto, y de manera preliminar, puede afirmarse que la actuación del Estado en política ambiental sectorial durante el año 2017 se ha centrado de manera especial en los ámbitos de aguas, costas, espacios naturales, biodiversidad y residuos. También, como no podía ser de otro modo, incide en la materia relativa al cambio climático.

De otro lado, la presente sección persigue también el objetivo de dar cuenta de los avances que va proporcionando la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en los sectores de políticas públicas donde puede y debería desplegar también un importante potencial. A este respecto, avancemos que, como se comprobará, la actuación del Estado durante el año 2017 puede caracterizarse a primera vista por la continuidad y consolidación en las líneas estratégicas emprendidas en años anteriores. Llama la atención, en cualquier caso, la relevancia de las actuaciones relacionadas con los transportes e infraestructuras, donde se observa que los instrumentos planificatorios y de programación prestan una atención preferente al cambio modal de transporte -singularmente del ferrocarril-. Se trata también de un año donde se ha incidido de manera más o menos intensa en el binomio agricultura y medio ambiente. Por el contrario, y pese a que las Naciones Unidas declararon el año 2017 como año internacional del turismo sostenible, es llamativa la modestia de iniciativas en este ámbito.

Realizadas las consideraciones anteriores, finalizamos este apartado introductorio añadiendo una observación que puede presentar cierta relevancia. Nos referimos al hecho de que la Administración del Estado, al desplegar su acción de carácter ambiental en este año de 2017, se refiere o se remite con cierta frecuencia a elementos relacionados con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) formulados en la Agenda 2030 que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015. En este sentido, la

representación política ministerial española muestra en este período un compromiso explícito con la aplicación en las políticas y en la cooperación internacional de la mencionada Agenda 2030 en su dimensión económica, social y medioambiental. Más concretamente, diversas iniciativas que detallamos más adelante reflejan (o pretenden reflejar) el apoyo a la consecución de estos objetivos -como el que corresponde a los océanos, mares y recursos marinos (objetivo 14), o el relacionado con la inclusividad, resiliencia, seguridad y sostenibilidad de las ciudades y los asentamientos humanos (objetivo 11)-. Es asimismo apreciable la incidencia de los ODS en la actuación del Estado en el ámbito de la responsabilidad social corporativa.

Señalado lo anterior, procedemos ya a analizar la actuación ambiental del Estado en el año 2017, comenzando por el análisis de las líneas básicas en los sectores ambientales y abordando a continuación los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales. Con el fin de completar la visión general de la acción estatal en el periodo de referencia, cerraremos este capítulo con dos epígrafes complementarios relacionados, respectivamente, con la responsabilidad social corporativa, y con en el ámbito que podríamos denominar ciudades sostenibles y saludables.

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

### **A) UN APUNTE SOBRE LA ACCIÓN EN LOS ÁMBITOS DE AGUAS, COSTAS, ESPACIOS NATURALES, ESPACIOS NATURALES, BIODIVERSIDAD Y RESIDUOS**

#### **a) Aguas**

El sector de aguas ha sido objeto de atención durante 2017. Existen iniciativas políticas y de planificación sobre las que debe darse cuenta. De todos modos, como se verá, por lo que se refiere propiamente a la actividad normativa, esta no es de la relevancia de la que hemos vivido en años anteriores, ni tampoco de la intensidad que todo indica que puede acompañarnos durante 2018 si se cumplen las proyecciones que se están presentando en los últimos meses.

- En primer lugar, desde un punto de vista político y presupuestario, debe apuntarse que las políticas estatales del sector relacionadas con el agua para 2017 han contado con 1.614 millones de euros, que se han

destinado a desarrollar las líneas prioritarias de la política de agua del Gobierno, que persiguen garantizar la protección medioambiental, la atención a las demandas y la gestión de las sequías e inundaciones. El presupuesto se corresponde principalmente a dos programas de actuación: el relativo a la Gestión de Infraestructuras del Agua (para garantizar el abastecimiento y regulación de los caudales en el marco de los planes hidrológicos de cuenca y por tanto, también la seguridad de la población) y el que se destina a la Calidad del Agua (para mejorar la depuración y la calidad de las masas de agua). Durante el periodo analizado se ha insistido a nivel político también singularmente en otras líneas de trabajo. En primer lugar, en la implantación de los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones. También se insiste en las actividades internacionales llevadas a cabo durante los últimos cinco años en un contexto de adaptación al cambio climático y en línea con el compromiso de España con el derecho al agua y al saneamiento, y con la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Sobre la actuación política se ha hecho especial hincapié durante 2017 en el proceso participativo estatal iniciado y encaminado a adoptar próximamente el denominado “ Pacto Nacional Por el Agua”, que debe abordar las decisiones más importantes del Estado en la gestión del agua para conseguir un uso más eficaz, solidario e integrado de los diferentes recursos existentes en España. Se persigue garantizar el cumplimiento de los compromisos políticos y jurídicos con la UE y dotar al sistema español de la suficiente estabilidad económico-financiera, todo ello intentando obtener el necesario consenso con todas las Administraciones y usuarios. De acuerdo con los datos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, se han celebrado al respecto más de un centenar de reuniones para abordar problemáticas presentes en cuencas deficitarias, sostenibilidad de usos, alcanzar objetivos medioambientales, adaptación al cambio climático y mejora de la gobernanza. En esas reuniones la representación de la Dirección General del Agua ha establecido una ronda de contactos y se ha reunido con múltiples actores, y entre otros, también durante este año con los Colegios Profesionales de Ingenieros, de Caminos, de Agrónomos y de Montes y con el Instituto de la Ingeniería de España

En esta misma línea de iniciativas para mejorar y contribuir a mejorar la sostenibilidad del sector, el Gobierno ha puesto en marcha este año los Planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMAs), entre los que se resalta el PIMA Adapta Ecosistemas –con iniciativas para aprovechar el potencial de la agricultura y de los bosques en la lucha contra el cambio climático– y el PIMA Adapta Agua, para mejorar la gestión del recurso

hídrico, que se considera fundamental en un escenario de cambio climático en el que la disponibilidad del agua será menor.

- En segundo lugar, y ya en el plano o nivel normativo se observa una ausencia de normas de amplio alcance y contenido. Sí que debe destacarse la aprobación de algunas que sectorialmente corresponden a específicas cuencas hidrográficas. Si bien, como es sabido, unos meses antes se había aprobado buena parte de los planes hidrológicos de cuenca, en 2017 sobresale la aprobación del Plan de gestión del distrito de Cuenca fluvial de Cataluña. También, respecto de las demarcaciones hidrográficas del Duero, Júcar y la del Segura, intentando gestionar problemáticas graves relacionadas directamente con la sequía, debe mencionarse la aprobación del Real Decreto-ley 10/2017, de 9 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas. Toda vez que persistía esta problemática situación, el Gobierno ha prorrogado hasta septiembre de 2018 la declaración de sequía de la cuenca del Segura. La situación es grave y reclama de normas sectoriales en la materia. En este sentido se observan dos iniciativas que deberán próximamente seguirse con atención. En diciembre de 2017 ha sido abierto el proceso de información pública del Proyecto del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Planificación Hidrológica en relación con los planes de sequía, con el objeto de dotar, se hace saber, del régimen normativo adecuado, hasta ahora inexistente, a los criterios técnicos comunes que deben aplicarse por todos los Organismos de cuenca cuando tramiten la aprobación o modificación de los planes de sequía de sus respectivas demarcaciones. También se ha abierto el proceso de información pública para la revisión de los planes especiales de gestión de sequías, actualmente en vigor, de todas las cuencas hidrográficas competencia del Estado, con el punto de mira dirigido a la identificación de los fenómenos de sequía y escasez, la previsión de medidas coyunturales para mitigar sus efectos y la organización de mecanismos institucionales para la activación y desactivación de las medidas contenidas en los planes.

- Por último, y en tercer lugar, señalemos que el Plan Anual Normativo adoptado en diciembre de 2017 prepara una importante actividad normativa para el año 2018.

En este sentido, se prevé la elaboración del Real decreto de modificación del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero por el que se establecen criterios sanitarios de calidad del agua de consumo humano y métodos de análisis y de normativa complementaria reguladora de las aguas de manantial y aguas envasadas, con el objeto de incorporar la Directiva (UE) 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015.

También está prevista la adopción en el año 2018 de un Real Decreto sobre la utilización de lodos de depuradora en sector agrario (clarificando como ha de procederse al tratamiento de los lodos y cuáles son los parámetros de calidad que debe cumplir un lodo tratado para su uso en agricultura); así como un Real Decreto sobre dragados (que fije las directrices para caracterización de material de dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo terrestre).

Finalmente, existen también dos iniciativas previstas que inciden sobre aspectos organizativos y económicos. Así, cabe citar en primer lugar la que incidirá en la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, con el objeto de introducir ciertas mejoras y actualizar su contenido a la realidad del sector y a la ley 40/2015. En segundo lugar, también se ha decidido modificar el Real Decreto 1460/2009, de 28 de septiembre sobre organización con y funcionamiento del fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) para adaptar los objetivos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las entidades implicadas (Departamento del FCAS, SECIPIC, DGPOLDES), y modificar la composición de los órganos de gestión (Comité Ejecutivo), atendiendo a la incorporación de nuevos actores, adecuando, en su caso, la gestión financiera del fondo.

## **b) Aire**

Durante 2017 han aflorado diversas iniciativas públicas en este ámbito, concretamente relativas de un lado a aportar el conocimiento de que se dispone sobre el estado de este medio, a la puesta en marcha de una nueva planificación sobre calidad del Aire y protección de la Atmósfera así como también a la aprobación de normas reglamentarias, éstas últimas fundamentalmente centradas en la ordenación de los gases fluorados y las emisiones contaminantes a la atmósfera procedente de instalaciones de combustión tanto grandes como medianas.

Destaca, en primer lugar, el Informe de Evaluación de la Calidad del Aire, correspondiente al año 2016 desde el que se pretender aportar una visión global de la situación de la calidad de aquel además de describir cómo se realiza la evaluación y la gestión de la calidad del aire en España. En tal informe, notificado a la Unión Europea, se detalla su situación respecto de los valores legislados. Se concluye que se ha mejorado ligeramente la calidad en relación con el año 2015. Se hace saber asimismo que únicamente se han superado de manera episódica los valores marcados normativamente de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), en ciudades como Madrid, Barcelona, Granada, Valencia y, por primera vez este año, en San Sebastián de la Gomera, debido, principalmente, al tráfico rodado. El

mencionado informe apunta también una disminución del material particulado PM 10, así como constata un leve descenso del ozono troposférico.

En tanto que instrumento de planificación de carácter general, debe mencionarse singularmente la aprobación de un nuevo Plan AIRE (Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera) para el periodo 2017-2019 por parte del Consejo de ministros el 14 diciembre 2017. Ya había sido anunciada su elaboración durante el mes de abril por parte de la ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que subrayó en aquel momento que esta iniciativa se llevaba a cabo con el consenso de todos los agentes implicados. Con este instrumento se desean reforzar las actuaciones impulsadas en el Plan anterior (2013-2016) para mejorar la calidad del aire complementando las actuaciones previstas en los planes autonómicos y locales.

Más allá del informe y plan referido, desde un punto de vista normativo, debe atenderse en primer lugar a la aprobación del Real Decreto 39/2017, de 27 de enero que define y establece objetivos de calidad del aire para los contaminantes atmosféricos con más incidencia en la salud de las personas y en el medio ambiente. Además, regula la evaluación, el mantenimiento y la mejora de la calidad del aire, con el establecimiento de métodos y criterios comunes de evaluación, y determina la información que debe ser intercambiada entre las administraciones públicas para el cumplimiento del deber de información a la Comisión Europea, así como la información que debe ser puesta a disposición del público. Se constata que se ha dejado para el año 2018 la elaboración y aprobación del Real Decreto de reducción de emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos y la elaboración del Inventario Nacional de Proyecciones de Emisiones, que tendrá por objeto reducir las emisiones a la atmósfera de ciertos contaminantes (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles no metánicos, amoníaco y partículas finas) con el que se pretende cumplir con determinados niveles de emisión máximos desde 2020 a 2029 y a partir de 2030.

Durante el período analizado se actualizan las normas que regulan la contaminación procedente de instalaciones de combustión. Concretamente, debe estarse ahora al Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas y por el que se actualiza el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. La norma incorpora la Directiva (UE) 2015/2193, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre del 2015, estableciendo valores límites de emisión para este



tipo de instalaciones con una potencia térmica nominal igual o superior a 1 MW. Posteriormente, mediante Orden PRA/321/2017, de 7 de abril, se regulan los procedimientos de determinación de las emisiones de los contaminantes atmosféricos SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, partículas y CO procedentes en este caso de las denominadas grandes instalaciones de combustión, el control de los instrumentos de medida y el tratamiento y remisión de la información relativa a dichas emisiones.

Por último, a nivel reglamentario debe destacarse la aprobación de normas sobre gases fluorados. En primer lugar, debe estarse al Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula su comercialización y manipulación así como la certificación de los profesionales que los utilizan. En este ámbito también se ha aprobado la Orden PRA/905/2017, de 21 de septiembre, por la que se modifican los anexos I y II del Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, actualizándolos y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento (UE) 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre gases fluorados de efecto invernadero, poniendo al día el -“certificado acreditativo de la competencia para la manipulación de conmutadores eléctricos fijos que contengan gases fluorados de efecto invernadero”-, y modificando el título del programa formativo sobre manipulación de conmutadores eléctricos fijos que contengan gases fluorados de efecto invernadero-.

### **c) Biodiversidad, naturaleza, especies protegidas**

La actuación del Estado en el año 2017 también presenta puntos de especial interés en este subsector, tanto a nivel político como a nivel normativo. Se atenderá separadamente a continuación a los instrumentos adoptados que tienen que ver con la protección de espacios y de especies y se incorporaran algunas alusiones a aspectos económico-presupuestarios así como a iniciativas normativas en perspectiva.

En el primero de tales puntos, durante 2017 políticamente se ha destacado de nuevo ante la UE que España constituye el Estado miembro de la UE con una mayor aportación (en superficie) a la Red Natura 2000. Se cuenta en la red con un 27% de la superficie terrestre y un 9% de la marina, y más concretamente, con 1.863 espacios en la Red Natura 2000, que engloban 220.000 kilómetros cuadrados. Se ha considerado un desafío relevante el poder llegar a completar durante este año la declaración de las Zonas de Especial Conservación (ZEC) que estaban pendientes así como poder disponer de sus planes y medidas de conservación.

El año analizado ha comportado la adopción de normas y decisiones

relevantes para la protección de determinados espacios que son objeto de protección especial, fluviales, terrestres, y marítimos.

- Así, el Consejo de Ministros ha declarado 53 nuevas Reservas Naturales Fluviales de España para preservar los tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Se trata de reservas que se suman a las ya 82 declaradas previamente en 2015, con lo que ya son 135 las de esta índole que han sido declaradas en España y que pertenecen a seis demarcaciones hidrográficas competencia del Estado (Duero, Tajo, Ebro, Guadiana, Segura y Cantábrico Oriental). Con tales figuras se persigue preservar específicos tramos fluviales con escasa o nula intervención humana que se encuentran en muy buen estado ecológico.

- Respecto a espacios naturales ya protegidos debe subrayarse de un lado, la aprobación de la Orden APM/660/2017, de 30 de junio, por la que se regula la reserva marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas, y se define su delimitación y usos permitidos. También se ha procedido a la aprobación de PRUG Tablas de Daimiel (Ciudad Real), el más pequeño de los Parques Nacionales, por parte del Consejo de la Red de Parques Nacionales

Deben mencionarse también los avances detectados sobre determinados instrumentos de protección como son las zonas protegidas de acuerdo con el Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo así como las Reservas de la Biosfera.

Respecto a la primero de ellos, España propuso en 2017 incluir la futura área marina protegida Corredor de Migración de Cetáceos en la lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) y así ha sido aprobado en la reunión de la conferencia de las partes de la Convención. El trámite de información pública y oficial finalizó el mes de diciembre 2017. También se ha acogido favorablemente la propuesta española de protección de 4 especies de corales profundos en el Anexo II del Protocolo de Zonas Especialmente Protegidas y Biodiversidad, y por lo tanto, se ha avanzado en el compromiso de los Estados de velar por estas especies en toda la Cuenca Mediterránea.

Con relación a las reservas de la Biosfera, debe recordarse que en el territorio del Estado existen actualmente declaradas 48 de las 672 reservas de la biosfera repartidas a nivel mundial. La Red Española de Reservas de la Biosfera (RERB) está coordinada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales del MAPAMA, que promueve el desarrollo del Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO (MaB) en España, y agrupa a 776 municipios que forman parte de alguna reserva de la biosfera y que ocupan el 11% del territorio nacional. Pues bien, durante el año 2017 se ha

decidido la ampliación de la Reserva de la Biosfera de las Marismas del Odiel (Huelva). También se ha acordado remitir a la UNESCO la propuesta de las nuevas reservas de la biosfera de Ponga (Asturias) y los informes de evaluación decenal de las reservas de Lanzarote, Río Eo, Oscos y Terras de Burón (Galicia-Asturias) y la Intercontinental del Mediterráneo (Andalucía). Este año también ha sido especialmente relevante porque el Comité Español del Programa MaB ha aprobado el Plan de Acción de Ordesa-Viñamala 2017-2025 y ha adoptado una Declaración para implantarlo en las 48 reservas de la biosfera en el Estado. Es un plan que ha de servir de base para las iniciativas, acciones y proyectos que se realizarán en tales reservas teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por lo que respecta en segundo lugar, a la protección de concretas especies, debe aludirse a los esfuerzos que están realizándose a nivel ministerial, y conjuntamente con Comunidades autónomas del Mediterráneo y con el Instituto español de Oceanografía, para proteger un molusco (nacra), protegido desde la directiva Hábitats e incluida en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, precisamente porque ha sufrido importantes eventos de mortalidad y se pretende revertir su regresión. También debe darse cuenta de que durante 2017 el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ha impulsado la creación de un protocolo de actuación para las tortugas marinas varadas en el litoral en espacios marinos protegidos por la Red natura 2000. Y se ha de referir también, durante este período, a la importancia de la reunión mantenida por el grupo de trabajo que elabora el Plan de Acción Español contra el Tráfico Ilegal y Furtivismo Internacional de Especies Silvestres. Su elaboración es una iniciativa conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación; de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; de Economía, Industria y Competitividad; de Hacienda y Función Pública; así como del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil (Ministerio del Interior) y de la Sección de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado.

Entre los aspectos de índole económica, debe destacarse en primer lugar el relativo al presupuesto 2017 del organismo Autónomo Parques Nacionales y la Fundación Biodiversidad. El primero de ellos dispone para este periodo de 33 millones de euros, que se destinará al impulso y refuerzo de la coordinación general de los Parques, a la aplicación del Plan Director de Parques Nacionales y a la gestión de los parques de Tablas de Daimiel y Cabañeros (de gestión estatal. Por su parte, la Fundación Biodiversidad cuenta con una aportación de 9,97 millones de euros con la que se llevarán a cabo más de 50 iniciativas y proyectos, como las nuevas actuaciones del

Programa “Empleaverde” para fomentar el empleo y emprendimiento en actividades vinculadas al medio ambiente; el programa “Pleamar” para impulsar proyectos orientados a la protección de la biodiversidad marina y de refuerzo de la sostenibilidad del sector pesquero y acuícola; o la ejecución de proyectos europeos como el LIFE Integrado INTEMARES, la mayor iniciativa de conservación marina en España y que permitirá superar el objetivo de proteger de forma efectiva y sostenible más del 10% de nuestra superficie marina. El Patronato de esta Fundación ha aprobado durante 2017 nuevas convocatorias y el incremento de las ayudas económicas destinadas a la conservación de la biodiversidad.

Por último, debe mencionarse las subvenciones relativas a las áreas de influencia de Parques Nacionales. Durante 2017 fue decidido que recibirían 3 millones de euros para promocionar su desarrollo sostenible. Se trata de un total de 169 municipios que, pueden mejorar de este modo su desarrollo socioeconómico.

Cerramos este párrafo anotando la actividad normativa prevista para 2018, que parece presentarse intensa y centrada en muy diversas materias (entre ellas, la regulación de núcleos zoológicos). Cabe subrayar la aprobación prevista de reglamentos que incidirán puntualmente en la regulación de los parques nacionales, la regulación de su imagen corporativa, subvenciones públicas en áreas de influencia socio económica de dichos espacios, así como la adopción de medidas de conservación de la zona especial de conservación de El Cachucho, y de la Zona especial de Conservación Estrecho oriental.

#### **d) Costas y medio marino**

Es este de nuevo un tema especialmente significativo y que brilla con luz propia entre la política y actuaciones públicas que se han llevado a cabo en el marco del periodo analizado. Son especialmente relevantes aquellas relativas al medio marino. Con relación a las costas, aunque la actividad es menor, sí que debe apuntarse también que observamos un incremento en la que concierne a cómo afrontar la erosión y la adaptación al cambio climático del litoral.

1) Entrando ya a grandes trazos a ofrecer información relevante sobre la protección del litoral, debe apuntarse que se ha podido disponer de 59,23 millones de euros, de acuerdo con el presupuesto para 2017, para esta política, y que tal cuantía se ha dirigido a facilitar la realización de actuaciones que se vinculan con competencias exclusivas del Estado en materia de protección y recuperación del litoral y que se derivan legislación de costas, a la salvaguarda del dominio público marítimo-

terrestre así como a la conservación del medio marino. Respecto de las líneas estratégicas de actuación, la protección y conservación del litoral se observa que ha contado tal año con la mayor cuantía (33,68 millones) y que se ha circunscrito al control de la regresión de la costa, la protección de los sistemas litorales y a la mejora del conocimiento de la costa y los ecosistemas litorales. De otra parte, a la recuperación de la accesibilidad para asegurar el acceso público de la costa por los ciudadanos se destinan 11 millones; a la conservación del medio marino, 5 millones; y a la integridad del dominio público marítimo terrestre, otros 5 millones;

La relación entre las costas y la adaptación al cambio climático ha sido objeto de atención preferente en el periodo analizado. Constituye, como mínimo a nivel formal, un objetivo prioritario para España, debido a la elevada vulnerabilidad de la costa española frente al cambio y la variabilidad climática. En este sentido, debe recordarse que ya la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral persigue afrontar con garantías la lucha contra los efectos del cambio climático en el litoral. Para 2017 se ha dispuesto de una partida específica presupuestaria de 2,55 millones.

Resulta de preeminente interés toda la labor realizada para finalmente poder disponer de una Estrategia de Adaptación de la Costa Española al Cambio Climático, cuya elaboración se ha liderado desde el Ministerio y especialmente desde la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar. Se culmina así la labor que se inició en 2013 con la aprobación de la reforma de la Ley de Costas mediante la Ley 2/2013 ya referida y que auguraba en su disposición adicional octava la elaboración de esta estrategia nacional en la que se ha trabajado durante los últimos cuatro años. Se trata de disponer de un «diagnóstico riguroso de los riesgos asociados al cambio climático que afectan a la costa y de las posibles medidas que se puedan adoptar». El documento que debe tenerse presente a partir de ahora es, por tanto, la Resolución de 24 de julio de 2017, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se aprueba la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española (BOE 14.8.2017); así como, obviamente, la documentación conexas a la que esta Resolución remite. Es una estrategia que tiene por objeto incrementar la resiliencia de la costa española al cambio climático y a la variabilidad climática, así como integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de la costa española. Ha sido sometida a Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria para analizar los diversos grados de vulnerabilidad y riesgos y detectar las medidas que son necesarias para hacer frente a los efectos del cambio climático, y que ha obtenido una declaración ambiental estratégica favorable de la que se

concluye que cumpliendo los requisitos que allí se prevén no se producirán impactos adversos significativos.

También en este ámbito y durante 2017 destaquemos el PIMA Adapta Costas, que se erige como elemento que ha de ser especialmente valioso en los próximos tiempos. El PIMA Adapta se enmarca dentro del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y contempla actuaciones en los ámbitos de las costas. Constituye una nueva iniciativa dentro de la estrategia general del Gobierno actual para adaptar la costa española a los efectos del cambio climático. Se han dispuesto al servicio de este plan 3 millones de euros para actividades de generación y recopilación de información y bases de datos georreferenciadas sobre recursos, instalaciones, usos del territorio y actividades vulnerables al cambio climático en la costa de cada Comunidad Autónoma; para la elaboración de herramientas en formato GIS que incluyan proyecciones de cambio climático (basadas en los informes del IPCC-Panel expertos ONU y facilitadas desde el Ministerio para evaluar el riesgo de las zonas costeras frente al cambio climático y ayudar a la toma de decisiones. Además, y puesto que es una herramienta originada para servir a cuestiones de cambio climático todo indica que será útil asimismo para los planes de adaptación de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre (DPMT) adscritos a las Comunidades Autónomas así como de las estructuras construidas sobre ellos.

También se han llevado a cabo actuaciones en espacios costeros singulares y se han elaborado instrumentos con un horizonte a más largo plazo para determinadas problemáticas de erosión que afectan gravemente algunas zonas costeras. Sobre estos últimos aspectos consideramos valiosos dos tipos de iniciativas. Así, en primer lugar, debe hacerse referencia a las estrategias que vienen adoptándose últimamente para proteger la costa de la erosión. SE trata de Estrategias que especifican las actuaciones necesarias que deben llevarse a cabo para solucionar este problema en determinadas áreas del litoral, garantizando de esta manera su buen estado de conservación. Se ha presentado durante 2017 la Estrategia para la Protección de la Costa de Granada y contra su erosión: una de las cinco Estrategias redactadas y concluidas, junto a la de Huelva, el Maresme (Barcelona), Castellón y Valencia. Está previsto adoptar instrumentos semejantes para el Delta del Ebro (Tarragona) y el Mar Menor (Murcia). Todo lleva a entender que las medidas contenidas en tales estrategias comenzarán a aflorar en proyectos concretos que tendrán como objetivo proteger aquellos tramos de costa que sufran mayores problemas de erosión.

También debe darse cuenta de diversas tareas de colaboración estatal

autonómica en materia de litoral. Entre ellas, por ejemplo, las que se han llevado a cabo con el Gobierno de Canarias para avanzar en la gestión del litoral canario y en las que intervienen representantes de ambas administraciones territoriales con responsabilidades en materia ambiental, turística, etc.

2) Junto a la protección del litoral nos referimos a continuación a la política y actuaciones más relevantes respecto del medio marino. Existen en este período instrumentos encaminados, como se verá, a su protección y otros más decididamente dirigidos a su ordenación o planificación.

Respecto al primero de los aspectos, se mencionan a continuación aspectos que son complementarios a los ya referidos en el apartado de este trabajo dedicado a la protección de espacios y especies. Pues bien, debe comenzarse apuntando que a nivel ministerial se ha insistido en este período en que el Estado está plenamente comprometido con la mejora de la protección de mares y océanos y muestra de ello es que se disponga ya de cinco estrategias marinas que se hace saber que son, para la Comisión Europea, las mejores de Europa para garantizar el buen estado ambiental de nuestros mares. Se subraya que desde 2016 la superficie marina protegida es del 8% (72.500 km<sup>2</sup>) y el objetivo es llegar al 10% en 2020. Concretamente, la Red de Parques Nacionales ya engloba 16.000 hectáreas marinas y se ha trabajado con el objeto de crear el primer parque exclusivamente marino en la isla de El Hierro. También se ha subrayado la importancia de que se pueda contar un Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, que posibilitará disponer de un instrumento dedicado a establecer criterios homogéneos para la gestión de los lugares marinos de mayor valor medioambiental.

Se quiere destacar asimismo que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente ha realizado actuaciones dirigidas a mejorar la investigación y conocimiento del medio marino a medio/largo plazo. Muestra de ello es el proyecto LIFE IP INTEMARE INTEGRACIÓN, PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN, que persigue conseguir una red consolidada de espacios marinos de la Red Natura 2000, gestionada de manera eficaz, con la participación activa de los sectores implicados y con la investigación para que se pueda disponer de herramientas básicas para la toma de decisiones. Está coordinado por el Ministerio, a través de la Fundación Biodiversidad, y actúa también como socio mediante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, el Instituto Español de Oceanografía, WWF-España, SEO/BirdLife y la Confederación Española de Pesca. Además, recibe el apoyo y la colaboración de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores y de más de 30 organizaciones. Cuenta con la contribución financiera del

Programa LIFE de la Unión Europea, así como del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, entre otras fuentes de financiación. Se hace saber que en los próximos ocho años se ejecutará un extenso programa de actuaciones vinculadas a la investigación, el seguimiento y vigilancia, la conservación, la gobernanza y la formación, así como a la comunicación, la sensibilización y la educación ambiental sobre la biodiversidad marina y litoral y la Red Natura 2000.

Desde el punto de vista estrictamente normativo 2017 sobresale por la aprobación del Real Decreto por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (RD 363/2017, de 8 de abril), como obligado primer paso para transponer y aplicar lo dispuesto por la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. Desde la norma europea se exige que los Estados designen y determinen dentro de sus aguas marinas la ordenación de usos y actividades y también que las normas que lo regulen se adopten a más tardar en fecha 18 de septiembre de 2016. Con el Real Decreto adoptado los objetivos son singularmente relevantes, porque se persigue disponer de una planificación marina, promover el desarrollo sostenible del espacio marítimo así como gestionar los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marítimas.

Todo ello incide sobre las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Reino de España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción. Se parte en la norma de que existen diversos usos que pueden coexistir sobre el mismo espacio y que por tanto debe identificarse bien cuál puede ser su potencialidad. Y el Real Decreto es de aplicación también a la plataforma continental española, pero debe notarse que no se aplicará, entre otras, a las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional ni a la ordenación del territorio y urbanismo. El Real Decreto dispone la existencia de un plan de ordenación del espacio marítimo para cada una de las demarcaciones marinas española, donde se establecen los objetivos de la ordenación del espacio marítimo.

Por último, desea hacerse notar que se prevé aprobar durante 2018 el Real Decreto que ofrecerá la Trasposición necesaria de la Directiva 2017/845 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017 en lo que se refiere a las listas indicativas de elementos que deben tomarse en consideración a la hora de elaborar estrategias marinas. Ha de procederse, a tal efecto a modificar el anexo I de la Ley 41/2010 de 29 de diciembre, de protección del medio marino.



**e) Residuos y economía circular**

La política estatal del año en materia de residuos se ha centrado, como en el ámbito europeo, en el subtema que se conoce con la expresión “economía circular”, que ha venido tomando fuerza en los últimos tiempos y que se ha asentado firmemente en la agenda pública del Estado. Junto a la economía circular se observan otros instrumentos de planificación y normativos, y se ha determinado también que algunos proyectos reglamentarios deberán esperar para ver la luz al año 2018.

Se tiene conocimiento, más allá del denominado “pacto por una economía circular” (pacto adoptado el 18 de septiembre 2017 que demuestra el compromiso de los agentes económicos y sociales 2018-2020) de que el Gobierno del Estado está elaborando la Estrategia Española de Economía Circular, bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en colaboración con el resto de ministerios implicados, las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias. La estrategia se elabora con el fin de impulsar la transición hacia un modelo de economía circular en nuestro país. En cualquier caso, adelantemos que ha habido que esperar hasta 2018 para que aflore el borrador preparado hasta la fecha y se someta a información pública.

Sobre economía circular debe subrayarse que ya se vienen realizando actuaciones desde el plano sectorial. Así, por ejemplo, en el sector agroalimentario, se conoce la existencia de la Estrategia “*Más alimento, menos desperdicio*”, que persigue reducir los desperdicios a lo largo de toda la cadena alimenticia. De acuerdo con responsables ministeriales, esta estrategia no debe impedir el incremento de la competitividad, sino todo lo contrario. Se asume en este sentido que es posible ser más productivo con menor impacto y con menor uso de recursos, y que debe aprenderse a hacer cada vez más con menos. Este aspecto es además se considera que es especialmente bien valorado por los consumidores y en el mercado europeo

Con relación al sector residuos, en general, un par de actuaciones deben subrayarse. Se trata, en primer lugar, del denominado PIMA Residuos, que, con una dotación de más de 4,9 millones euros, impulsa actuaciones que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar en los objetivos de la Ley de residuos y suelos contaminados y del Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos, así como en el cumplimiento de los objetivos relativos a las energías renovables. Se trata también de un instrumento desde el que se diseñan tres líneas de actuación: Residuos-Compost (para fomentar la recogida separada de

biorresiduos, compostaje doméstico y comunitario y construcción de instalaciones de compostaje de biorresiduos para su tratamiento); Residuos-Aceites (fomento de la recogida separada de aceites de cocina usado generado en el ámbito doméstico para destinarlo a la producción de biocombustible para el transporte) y Residuos-Biogás (para la incentivación de la utilización eficiente del biogás y de la generación de biogás). De otro lado, también debemos dar cuenta de que durante 2017 el Gobierno ha aprobado el Plan Estatal de inspección de traslados transfronterizos de residuos, que se enlaza directamente con el Reglamento europeo 103/2016, que tiene una vigencia de tres años, se desarrolla en base a programas anuales y pretende llevarse a cabo en colaboración con otras administraciones competentes,

Han sido localizadas también otras iniciativas también son relevantes, que deben deslindarse de las anteriores en el sentido de que ya se centran en tipologías singulares de residuos o porque inciden en aspectos que se relacionan directamente con el régimen jurídico aplicable, por ejemplo, a los suelos contaminados. Entre ellas apuntamos que se ha aprobado por parte del Gobierno un nuevo Real Decreto sobre los vehículos al final de su vida útil (Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil, que tiene la consideración de legislación básica sobre planificación general de la actividad económica y sobre protección del medio ambiente). Asimismo, en septiembre de 2017, por parte del Consejo de Ministros, se ha establecido una línea de colaboración con las Comunidades Autónomas respecto a la adecuación de puntos limpios a la nueva normativa de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEEs). A tales efectos se han destinado 371.000 euros. Por lo que respecta a la implementación del Plan Estatal Marco de Residuos (PEMAR), 1,5 millones de euros. Las Comunidades Autónomas, competentes para autorizar actividades de gestión de residuos, de la mano de tal financiación, pueden llevar a cabo proyectos subvencionables de mejora de las instalaciones de puntos limpios y de sellados geomorfológicos experimentales en vertederos de residuos de construcción y demolición, promoviendo de este modo, entre otros aspectos, la integración paisajística de los vertederos; Respecto de material procedente de instalaciones nucleares, debe hacerse referencia a que ha sido dictada la Orden de ETU/1185/2017, de 21 de noviembre, por la que se regula la desclasificación de los materiales residuales generados en instalaciones nucleares, aspecto este vinculado a la definición de «residuo radiactivo» que aparece en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear y a lo que debe entenderse como «desclasificación» (proceso mediante el que determinados materiales residuales con contenido radiactivo, generados en las instalaciones nucleares o radiactivas, pueden ser gestionados como

residuos convencionales sin necesidad de un posterior control radiológico). Debe destacarse además, y en este caso respecto de los residuos de la construcción, la aprobación de la Orden APM/1007/2017, de 10 de octubre, sobre normas generales de valorización de materiales naturales excavados para su utilización en operaciones de relleno y obras distintas a aquéllas en las que se generaron, que establece las normas generales de valorización de los residuos no peligrosos consistentes en suelos no contaminados excavados y otros materiales naturales excavados procedentes de obras de construcción o de demolición, tales como tierras, arcillas, limos, arenas, gravas o piedras, incluidas en el código LER, que se generan como excedentes para la ejecución estricta de la obra, y que se destinan a operaciones de relleno y a otras obras distintas de aquéllas en las que se generaron. Otra norma a retener, por último, es la Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, por la que se modifica el anexo I del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Expuestas las iniciativas más relevantes en el año de referencia de 2017, concluimos este apartado señalando algunas otras que se han pospuesto para el año 2018. Así, se prevé la aprobación de un Real Decreto para la transposición de la Directiva de reducción de bolsas de plástico – Directiva 2015/720 de la Unión Europea para la reducción del consumo de plástico-. También se nos indica que habrá que esperar a tal año para disponer de la modificación del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, para que pueda adaptarse a lo dispuesto en la ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y resolver algunos aspectos problemáticos de funcionamiento detectados. Asimismo, todo indica que durante 2018 puede ver la luz el Real Decreto por el que se modifica el RD 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero. Sin que pueda olvidarse por último, como ya hemos avanzado en otro epígrafe, que también se prevé disponer de una norma propia en materia de dragados.

## **B) CAMBIO CLIMÁTICO**

El año que analizamos, con el segundo verano más cálido de la serie histórica -según Aemet-, ha ofrecido también diversas actuaciones sobre esta materia, que ha ocupado de nuevo con evidente profusión la agenda política. Amén de la ratificación del Acuerdo de París ante Naciones Unidas, en Nueva York, el mes de enero, se han impulsado iniciativas puntuales de diversa índole. Es esta una materia, como en los últimos años

seguimos apuntando, que incide sobre buena parte de las actuaciones que se llevan a cabo desde buena parte de los ministerios.

De la constante que venimos refiriendo han de destacarse, necesariamente la voluntad de aprobar en un futuro una ley de Cambio Climático, la aprobación de un par de normas reglamentarias así como, por último, tareas de incentivación y algunos aspectos económico presupuestarios.

- En primer lugar debe mencionarse la propuesta dirigida a disponer en los próximos tiempos, previsiblemente 2018, según se hace saber, de una Ley de cambio climático y transición energética que permita entre otros que la economía española ofrezca un desarrollo bajo en emisiones. Se trata de una norma que ha de establecer el marco normativo que recoja los objetivos a medio y largo plazo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y los correspondientes en materia de energía. También se prevé que incluirá objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida de los combustibles y de la energía suministrada en el transporte. Y se modificará asimismo la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Para la elaboración del anteproyecto y del previsto Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en el que se establecen los objetivos nacionales, así como las políticas y medidas necesarias para alcanzar esos objetivos. Ambiente) se ha constituido un grupo de trabajo interministerial. A la llamada de reunión acuden tanto el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital como también la representación de Ministerios, Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; de Asuntos Exteriores y Cooperación; de Economía, Industria y Competitividad; de Fomento; de Hacienda y Función Pública; de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; de Presidencia y para las Administraciones Públicas; y de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Durante el año 2017 se han celebrado las Jornadas de debate, “España, Juntos por el Clima” que han servido para la reflexión y para establecer las bases para la elaboración del anteproyecto de Ley. En sus sesiones de trabajo se han centrado sobre los que se consideran principales áreas de interés: “El sector agrícola, ganadero, forestal y de la alimentación”, “La importancia de la adaptación al cambio climático en España” o “Las soluciones de las ciudades: sector residuos, residencial y movilidad urbana”. Durante 2017 se ha insistido especialmente también en otros dos aspectos. En primer lugar, en que se desarrollará una Estrategia de Agricultura, Clima y Medio Ambiente, en la que se incorporará al sector forestal. También en que se desea hacer partícipe a la sociedad española en las tareas que se encuentran pendientes,

con el objeto de que se involucre la ciudadanía, la comunidad científica y educativa, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

En el ámbito normativo cabe destacar la aprobación dos Reales Decretos. En primer lugar, uno que tiene que ver con la denominada “fuga del carbono”. Se trata del Real Decreto 655/2017, de 23 de junio, por el que se crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono». Se opta por dar continuidad al mecanismo de compensación de costes indirectos de CO<sub>2</sub> hasta el 31 de diciembre de 2020, en línea con el marco establecido por las Directrices (Comunicación de la Comisión (2012/C 158/04), sobre Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecidas para el periodo 2013- 2020 ambos inclusive). Se ha aprobado también durante 2017 otro Real Decreto, el número 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. Con este mecanismo se persigue incentivar que los municipios españoles de menos de 20.000 habitantes o agrupaciones formadas por municipios de menos de 20.000 habitantes pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, además de las Ciudades de Ceuta y Melilla, reduzcan las emisiones de dióxido de carbono mediante la ejecución de proyectos singulares de ahorro y eficiencia energética, movilidad urbana sostenible y uso de las energías renovables, conforme a lo dispuesto en el Programa Operativo FEDER de Crecimiento Sostenible 2014-2020. Son subvencionales proyectos singulares que persigan los siguientes objetivos: eficiencia energética en la edificación y en las infraestructuras y servicios públicos; movilidad urbana sostenible; incremento del uso de las energías renovables para producción de electricidad y usos térmicos en edificación u en infraestructuras públicas, y en concreto las que favorezcan la generación a pequeña escala en puntos cercanos al consumo.

Los aspectos económico-presupuestarios relacionados con las políticas públicas relacionadas con el cambio climático han tenido también un protagonismo que se ha de subrayar. Así, por ejemplo, en la conferencia sectorial de medio ambiente reunida el 24 de julio de 2017 de los más de 16,3 millones de euros para actuaciones medioambientales, se observa como la mayor parte, más de 10,4 millones, se destina a iniciativas de lucha contra el cambio climático, en el marco de los Planes de Impulso al

Medio Ambiente (PIMA): Residuos, Adapta Costas y Adapta Ecosistemas. Estos planes PIMA, que se han puesto en marcha por el Gobierno para mejorar y contribuir a mejorar la sostenibilidad del sector, incluyen como se observa el PIMA Adapta Costas y el Adapta Ecosistemas –con iniciativas para aprovechar el potencial de la agricultura y de los bosques en la lucha contra el cambio climático– pero es relevante también el PIMA Adapta Agua, que persigue mejorar la gestión del recurso hídrico en un escenario de cambio climático en el que la disponibilidad del agua será menor.

También se observa que se sigue apostando por los proyectos Clima, que ya van en su quinta convocatoria, de los que a nivel ministerial se apunta que han demostrado que son una herramienta útil en la lucha contra el cambio climático. Se trata de proyectos que van dirigidos a la reducción de las emisiones en los sectores difusos ( transporte, residencial residuos), los gases fluorados o la industria no sujeta al régimen de comercio de derechos de emisión, y que son responsables de algo más del 60% del total de las emisiones estatales y también en la Unión Europea. Desde su implantación se hace saber que han supuesto una reducción total de emisiones de CO<sub>2</sub> equivalente de más de 7,4 millones de toneladas. Las entidades promotoras de tales proyectos son de todos los tamaños y pertenecen tanto al sector público como privado. En la convocatoria 2016 han sido seleccionados 63 proyectos.

No pueden dejarse de mencionar tampoco algunos aspectos sobre el Presupuesto correspondiente a 2017. Las actuaciones de lucha contra el cambio climático han contado con un presupuesto total de 52,76 millones de euros, de los que la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) dispone este año de una dotación de 25,21 millones de euros ( que se dice que han de destinarse a avanzar en los objetivos de descarbonizar los principales sectores productivos impulsando un crecimiento económico sostenible y aumentando la generación de empleo de calidad y, por otro lado, reduciendo los riesgos de impactos de cambio climático e nuestros sectores y población más vulnerables) . La novedad en este ejercicio es, de acuerdo con el Gobierno, la integración de las políticas sectoriales en la adaptación al cambio climático. Así, parte del presupuesto que otros años figuraba en la Oficina del Cambio Climático se integra este año en las los de otras direcciones generales y Parques Nacionales, en partidas específicas que suman 27,55 millones de euros para el desarrollo de estos proyectos de actuaciones climáticas. En este sentido, la Dirección General de Costas incorpora 2,55 millones para el PIMA Adapta; hasta 23,5 millones la Dirección General del Agua (4,6 millones para el PIMA Adapta y 18,9 millones para inversiones en actuaciones medioambientales también

vinculadas a la adaptación al cambio climático) y 1,5 millones Parques Nacionales. Se suman 5,5 millones más de la OECC que serán transferidos para acciones de adaptación a las comunidades autónomas y 1 millón destinado a la Fundación Biodiversidad,

Más allá de los aspectos reseñados debe resaltarse que el año 2017 en el ámbito internacional se ha mostrado el compromiso del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente con la lucha contra el cambio climático y el sistema de derechos de emisión durante la celebración del décimo aniversario del Partenariado Internacional de Acción de Carbono (ICAP). En este encuentro se ha suscrito una declaración conjunta en la que se reafirman también su compromiso con el sistema de comercio de derechos de emisión como herramienta esencial en la lucha contra el cambio climático.

### **3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES**

Examinadas las líneas básicas de la actuación del Estado referida a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, abordamos ahora la exposición de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en políticas sectoriales del Estado en el año 2017. Ello nos obliga a centrarnos en los ámbitos relacionados con la energía, infraestructuras, transportes, agricultura, ganadería y turismo.

#### **A) ENERGÍA**

Es bien sabido que los aspectos relacionados con la política energética, y sus implicaciones desde el punto de vista ambiental constituyen habitualmente uno de los elementos más característicos de la actuación ambiental del Estado en este análisis transversal de la integración de los elementos ambientales o de sostenibilidad en las políticas sectoriales. En este sentido, la actuación realizada por el Estado en el año 2017, aparte de la aprobación de alguna norma relacionada con la seguridad en la investigación explotación de hidrocarburos en el medio marino (Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre), se centra en buena medida en el campo de la eficiencia energética, y en un menor grado en el ámbito de las energías renovables.

**a) Eficiencia energética**

**a.1. El contexto global: La Directiva 2012/27/UE y la revisión del Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020 PNAEE**

Como acaba de señalarse, las iniciativas relacionadas con la eficiencia energética han merecido una atención especial en la actuación ambiental del Estado en el año 2017. Como resulta perfectamente lógico, los diversos programas y actuaciones adoptados por el Estado durante este año se inscriben dentro de los objetivos y obligaciones que impone la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. Recordemos que esta norma prevé la adopción de un objetivo nacional orientativo de reducción del consumo de energía primaria en 2020 (que debe ser coherente con una reducción global del consumo para el conjunto de la UE de al menos un 20% en 2020) junto con un objetivo vinculante acumulado de ahorro de energía final para el período 2014-2020. Desde un punto de vista planificador global, cabe destacar que el artículo 24.2 de la Directiva 2012/27/UE prevé la adopción de Planes nacionales de acción para la eficiencia energética. De esta manera se aprobó el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020 (PNAEE 2014) que, de acuerdo con la mencionada Directiva, se encuentra sujeto a un régimen de revisión trianual.

Pues bien, se ha aprobado un nuevo Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020 (PNAEE 2017), que se estructura en cuatro capítulos: introducción, análisis de los consumos e intensidades energética en España hasta 2015 y comparativo con la UE, presentación de objetivos y, por último, medidas conducentes a la consecución de los objetivos de ahorro energético exigidos por la Directiva 2012/27/UE. Por lo que respecta a los objetivos de ahorro de energía, el PNAEE 2017-2020 los fija en una reducción del 24,7% respecto al escenario de referencia o tendencial (con un consumo de energía primaria previsto para 2020 de 122,6 Mtep). Cabe destacar que dicho objetivo es menos ambicioso que el inicialmente previsto (de un 26,4% de ahorro). Desde el punto de vista de las medidas previstas, el PNAEE recoge un amplio abanico de actuaciones que abarcan desde la fiscalidad relacionada con la energía, a acciones relacionadas con la eficiencia energética de los edificios, vehículos, transportes e industria, entre otros.

En el contexto que se acaba de describir, es preciso descender ahora a los diversos ámbitos sectoriales donde ha incidido de manera más precisa la actuación del Estado en materia de eficiencia energética. Como



comprobaremos inmediatamente, se observa en el año 2017 la existencia de múltiples iniciativas de carácter normativo, estratégico, o de programas de ayudas directas y de apoyo a la financiación de proyectos de ahorro y eficiencia energética. Sus ámbitos de aplicación, dado su marcado carácter transversal, alcanzan a muy diversos sectores como la edificación, industria, movilidad, vehículos, ferrocarriles o desalación de aguas. Estas iniciativas, por otra parte, rebasan frecuentemente los objetivos estrictamente relacionados con la eficiencia energética (como las ayudas gestionadas por el IDAE a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono), y presentan además diverso grado de intensidad en la actuación de la Administración del Estado. Sea como fuere, examinamos ahora algunas medidas relativas a la eficiencia energética en la edificación y en la industria. Las cuestiones relativas a los transportes y movilidad se analizan en su epígrafe correspondiente.

### **a.2. Algunas actuaciones concretas relacionadas con la eficiencia energética de los edificios**

- En cuanto a la eficiencia energética en el sector de la edificación, y atendiendo a los aspectos estratégicos y planificatorios, debe mencionarse en primer lugar la actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2014-2020), que se ha llevado a cabo durante este año 2017. Recordemos que esta estrategia, dirigida a movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado, se encuentra prevista en el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, antes mencionada.

Por lo que respecta a los contenidos de la “Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España” (ERESEE 2017), hay que señalar en primer lugar que se estructura en 5 capítulos: 1) Introducción; 2) análisis de la evolución del consumo de energía en el sector de la edificación y evolución de la rehabilitación en España; 3) seguimiento de las medidas de impulso de la rehabilitación energética puestas en marcha; 4) análisis de los principales retos estructurales; y 5) propuesta de nuevas medidas y ejes de acción. Entre las medidas que se proponen se encuentra la mejora de la coordinación entre los ministerios con competencias en la materia, así como el fomento de la colaboración público-privada. También se contienen medidas de fomento de campañas de comunicación e información sobre eficiencia energética edificatoria. La Estrategia también subraya la necesidad de continuar con los programas de ayudas públicas a la rehabilitación energética.

Tampoco puede perderse de vista, en el sentido que se acaba de indicar, que, a pesar de que la fecha de aprobación esté prevista para el año 2018, se está tramitando un Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que incorpora un programa específico para la mejora de la eficiencia energética en viviendas. Sus previsiones parecen ser más ambiciosas que aquellas contenidas en el anterior Plan de Vivienda 2013-2016 (tanto por lo que se refiere al incremento del número de viviendas susceptibles de recibir ayudas, como al importe de las mismas). Sea como fuere, el análisis más detallado de las previsiones de este Plan será objeto, previsiblemente, de la siguiente edición de este Observatorio.

- Desde la perspectiva de las iniciativas concretas de programas de ayudas directas, se ha aprobado mediante una resolución de 21 de diciembre de 2017 una nueva convocatoria del programa de ayudas para la rehabilitación energética de edificios existentes (programa PAREER II), que mantiene en esencia las características de la iniciativa inmediatamente anterior (Programa PAREER-CRECE de 2015), y, por lo tanto, resulta aplicable a la realización de actuaciones en edificios de cualquier uso y en vivienda social (a diferencia del enfoque de la primera edición de este programa del año 2013 que se limitaba a actuaciones realizadas en edificios de uso residencial). Está destinada a financiar acciones que consigan una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del consumo de energía final de los edificios, mediante la mejora de la eficiencia energética en una o varias de las tipologías siguientes: a) mejora de la eficiencia energética de la envolvente térmica; b) mejora de la eficiencia energética de las instalaciones térmicas y de iluminación; c) sustitución de energía convencional por energía solar térmica; y d) sustitución de energía convencional por energía geotérmica. En todo caso, las actuaciones deberán mejorar la calificación energética total del edificio en al menos una letra, medida en la escala de emisiones de dióxido de carbono (kg CO<sub>2</sub>/ m<sup>2</sup> año) con respecto a la calificación energética inicial del edificio.

- Finalmente, y desde un punto de vista normativo, no puede cerrarse este apartado sin dar noticia de la modificación del procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios efectuada por el Real Decreto 564/2017, de 2 de junio. La norma reglamentaria mencionada introduce algunas variaciones en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, justificadas por la necesidad de garantizar las obligaciones sustantivas de la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. A estos efectos, se modifican los párrafos a) y d) del artículo 2.2 del Procedimiento básico

para la certificación, relativo a los ámbitos excluidos de aplicación. También se modifica la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, relativa a los edificios de consumo de energía casi nulo, desde la que se remite al Código Técnico de la Edificación para la determinación de los requisitos mínimos que deberán satisfacer esos edificios en cada momento. Por otra parte, en la disposición transitoria única se regula la obtención del certificado y la obligación de exhibir la etiqueta de eficiencia energética en edificios protegidos oficialmente.

### **a.3. Eficiencia energética en el sector industrial**

Por lo que respecta a la industria, cabe mencionar que mediante la Resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Administración del IDAE se aprobó una segunda convocatoria del Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial (FNEE). La dotación inicial de 63,7 millones de euros fue posteriormente aumentada con 104,4 millones de euros adicionales (Resolución del Consejo de Administración del IDAE de 28 de noviembre de 2017). Estos fondos se reparten en una proporción del 40% para pequeñas y medianas empresas y el 60% para grandes empresas. Se trata de una modalidad de entrega dineraria sin contraprestación dirigida a financiar una serie de actuaciones que consigan una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, en cualquiera de las dos tipologías siguientes: a) mejora de la tecnología en equipos y procesos industriales (ratio económico energético máximo de 14.379 € (inversión elegible) / tep (ahorro energía final). La inversión elegible está comprendida entre 75.000 € y un máximo de 6 M€; b) implantación de sistemas de gestión energética (ratio económico energético máximo de 14.501 € (inversión elegible)/ tep /ahorro energía final). La inversión elegible está comprendida entre 30.000 € y un máximo de 6 M€.

### **b) Energías renovables**

Como ha sido señalado en ediciones anteriores de este Observatorio, el campo relativo a las energías renovables ha resultado profundamente polémico en años precedentes, fundamentalmente por lo que respecta a su régimen retributivo. En el año 2017 puede destacarse la convocatoria de dos subastas en este ámbito.

Con el fin de encuadrar la exposición, cabe destacar muy sintéticamente que el régimen jurídico básico aplicable a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos se establece por la Ley 24/2013, de 26

de diciembre, del Sector Eléctrico, desarrollada por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. A los efectos que ahora nos interesan, hay que recordar que el artículo 14.7 de la mencionada Ley 24/2013 habilita al Gobierno para establecer excepcionalmente en determinados supuestos un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos. El Gobierno podrá hacer uso de esta facultad cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de Directivas u otras normas de Derecho de la Unión Europea, o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior.

Pues bien, siguiendo esta previsión (y dentro del marco de los objetivos vinculantes establecidos en la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables), se aprobó el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, por el que se establece una convocatoria para el otorgamiento del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema eléctrico peninsular. Dicho Real Decreto fue desarrollado por la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril. De acuerdo con estas previsiones, se celebró el 17 de mayo de 2017 la subasta convocada, de manera que se adjudicó la totalidad de los 3.000 MW de potencia instalada disponibles con la máxima reducción del valor estándar de la inversión inicial de cada instalación tipo de referencia fijada en la convocatoria. Los resultados de esta primera subasta hicieron que se considerara de especial interés establecer un nuevo cupo de potencia instalada al que se otorgaría el derecho a la percepción del régimen retributivo específico mediante subastas adicionales, y así se aprobó el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, por el que se establece un cupo de 3.000 MW de potencia instalada, de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema eléctrico peninsular.

## **B) INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTES**

Resulta claro que una de las más intensas líneas de actuación dirigidas a integrar o incorporar el elemento ambiental en las políticas sectoriales se centra en el área de la movilidad y el transporte. Son actuaciones que suelen presentar una triple vertiente que hace referencia a la consecución de objetivos de ahorro y eficiencia energéticos, la

incidencia de las emisiones de estas fuentes difusas en la calidad del aire, y a la consecución de objetivos de reactivación económica. En términos generales, las acciones en este ámbito pueden centrarse en diferentes aspectos: se puede actuar sobre la oferta de infraestructuras, sobre en la tipología modal del transporte, y sobre el fomento de vehículos eficientes. Como se comprobará inmediatamente, el Estado durante el año 2017 ha intentado incidir en todo este abanico de posibilidades de actuación que se acaban de apuntar, a través de medidas con diferentes amplitudes de miras y ambiciones.

#### **a) La planificación de las infraestructuras**

En este punto hay que referirse necesariamente al Plan de Innovación para el transporte y las infraestructuras 2017-2020 (PITI 2017-2020), que pretende integrar y coordinar toda la actividad en materia de innovación de las empresas e instituciones del “Grupo Fomento”.

El PITI 2017-2020 se estructura en torno a cuatro ejes estratégicos, a saber: 1) la experiencia del usuario; 2) las plataformas inteligentes; 3) las rutas inteligentes, y 4) la eficiencia energética y la sostenibilidad. Estos ejes se estructuran, a su vez, en 21 líneas estratégicas, que se concretan en 67 iniciativas. Más concretamente, y por lo que respecta de manera específica al eje de eficiencia energética y sostenibilidad, el plan identifica a su vez cinco líneas estratégicas: a) energías renovables; b) descarbonización; c) nuevas infraestructuras, d) vehículo autónomo y e) educación, comunicación y emprendimiento. Entre las acciones que prevé cabe destacar aquellas dirigidas a potenciar el uso de sistemas de generación de energía renovable, sistemas de almacenamiento y sistemas de distribución de la energía excedente para su autoconsumo o su reinversión a la red.

Resultan también relevantes las previsiones de este plan por lo que respecta a los vehículos. Así, introduce el concepto de “vehículo autónomo”, respecto del cual prevé definir los estándares y normativa necesarios para regular su implantación en condiciones de seguridad. En cualquier caso, son particularmente llamativas las previsiones del PITI 2017-2020 relativas al fomento de vehículos eléctricos y vehículos con energías alternativas, habida cuenta de que el PITI 20017-2020 prevé entre sus instrumentos de desarrollo un *Plan Nacional de Infraestructura para el Vehículo Eléctrico y otros Vehículos con Energías Alternativas*, dirigidos a la implantación de una red de puntos públicos de recarga que aseguren la autonomía completa de estos vehículos en carretera, espacios públicos y grandes nodos de transporte. Siendo esto así, reconocemos que, simplemente con el texto del PITI 2017-2020 en la mano, no alcanzamos a

comprender del todo cuáles son las relaciones (o eventuales sustituciones o solapamientos) de estos instrumentos de desarrollo con los instrumentos estratégicos y planificatorios actualmente existentes (estrategia VEA y planes y programas relacionados, a los que nos referimos en el siguiente apartado).

#### **b) Cambio modal y eficiencia del transporte**

Una perspectiva parcialmente diferente en la actuación del Estado en este ámbito consiste en el diseño y adopción de aquellas medidas que inciden en la mejora de la eficiencia a través de un cambio modal del transporte.

Desde un punto de vista estratégico, y centrado fundamentalmente en el transporte de mercancías, es dable subrayar en el año 2017 la emergencia (o más bien resurgimiento) de una línea que parece apostar por el fortalecimiento del tráfico ferroviario. No es, ciertamente, una idea completamente nueva. Antes al contrario, el ya relativamente lejano Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) contenía un enfoque similar. En cualquier caso, debemos referirnos al Plan de Impulso del Transporte de Mercancías por Ferrocarril 2017-2023 (PITMF), presentado en diciembre de 2017, que desgrana una serie de medidas orientadas a impulsar este modo de transporte. En términos generales, el PITMF asume que es preciso aumentar la cuota modal de este transporte, que, según datos de 2015, cifra en un 5% mientras que la media de la Unión Europea fue del 17,3%. Asume como escenario que el transporte de mercancías por ferrocarril evita al conjunto de la sociedad costes relacionados con la contaminación atmosférica, la accidentalidad, la congestión o el ruido valorados en 28,37 euros por cada 1.000 toneladas-kilómetro transportadas (lo que equivale a un ahorro total de 428,97 millones de euros en el año 2016). Entre las actuaciones previstas, destaca el apoyo al Plan de Gestión 2017-2019 elaborado por Renfe Mercancías (RM) para mejorar su eficiencia, así como la búsqueda de un socio estratégico para el operador público o la adquisición de nuevas locomotoras. Prevé también el desarrollo de autopistas ferroviarias.

Más allá de estas formulaciones de carácter estratégico, y descendiendo a los concretos programas de ayudas en este ámbito, cabe señalar que la actuación del Estado en el año 2017 puede caracterizarse como claramente continuista de algunas iniciativas emprendidas en años anteriores. De este modo, la Resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Administración del IDAE, convoca un segundo Programa de ayudas para actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los modos de transporte. En el mismo sentido que su predecesora de 2015, se encuadra

dentro de las medidas que prevé el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020, y que afectan específicamente al vector del transporte. Las ayudas se otorgan para realizar actuaciones que consigan una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y del consumo de energía final, mediante la mejora de la eficiencia energética, y que se encuadren en alguna de las siguientes tipologías: a) planes de transporte sostenible al centro de trabajo (que produzca un ahorro energético mínimo del 5% del consumo derivado del perfil de movilidad inicial de la empresa antes de la implantación del PTT); b) actuaciones integradas que incluyan auditoría de la flota, formación e implantación de un sistema de gestión de flotas de vehículos de transporte de mercancías y viajeros por carretera y de flotas de vehículos de servicios (que produzca una reducción mínima de consumo de combustible del 5%); c) cursos de conducción eficiente para conductores de vehículos industriales (para 200 o más alumnos).

En el mismo sentido, y por lo que respecta específicamente al transporte por ferrocarril, debemos dar cuenta de que la Resolución de 28 de noviembre de 2017 del Consejo de Administración del IDAE, acordó ampliar el periodo de vigencia del programa de ayudas a actuaciones de ahorro y eficiencia energética en el sector ferroviario, cuyas bases reguladoras y convocatoria fueron establecidas mediante Resolución de 27 de octubre de 2015. Recordemos que el objetivo de este programa es incentivar y promover la realización de actuaciones en el sector que reduzcan las emisiones de dióxido de carbono, mediante la ejecución de proyectos de ahorro y eficiencia energética, contribuyendo a alcanzar los objetivos de reducción del consumo de energía final que fija la Directiva 2012/27/UE. Se dirige a empresas ferroviarias, entidades administradoras de infraestructuras ferroviarias y empresas de servicios energéticos, pudiéndose financiar medidas de diversos tipos (como, entre otras, la mejora de la eficiencia energética mediante el frenado regenerativo de trenes; estrategias de ahorro energético en la operación del tráfico ferroviario, o mejora de la eficiencia energética en instalaciones ferroviarias).

### **c) Vehículos: eficiencia energética y reducción de emisiones a la atmósfera**

Junto los aspectos a los que nos acabamos de referir en los párrafos inmediatamente anteriores, la actuación pública que integra aspectos de sostenibilidad en las políticas de movilidad y transporte, se desarrolla de una manera especialmente intensa en el ámbito de la promoción de vehículos eficientes. En su formulación más reciente, estas iniciativas pretenden encuadrarse a través de la Estrategia de Impulso del Vehículo con Energías Alternativas (VEA) 2014-2020, en cuyo seno se había

aprobado el plan MOVEA (en sendas convocatorias de 2015 y 2016). Recordemos, en cualquier caso, que como hemos mencionado en el epígrafe dedicado a las infraestructuras, el PITI 2017-2020 contiene algunas previsiones en esta materia cuya coherencia con los instrumentos actualmente existentes está aún por determinar. Sea como fuere, en términos generales, se trata de esquemas esencialmente basados en concesión directa de ayudas que inciden en dos aspectos fundamentales: la adquisición de vehículos de energías alternativas, y la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos. La actividad estatal en el año 2017 no se separa de este enfoque.

Así, desde la perspectiva primeramente nombrada (fomento de la adquisición de vehículos), merece destacarse la convocatoria de ayudas para la adquisición de vehículos de energías alternativas (Plan Movalt vehículos) -Resolución de 7 de noviembre de 2017, del Consejo de Administración del IDAE-. El mencionado plan vuelve a referirse a los objetivos que comúnmente se asocian a este tipo de iniciativas: fomentar la sostenibilidad en el sector del transporte, la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros contaminantes, la mitigación del cambio climático y la mejora de calidad del aire del país, así como el ahorro energético y la diversificación de las fuentes energéticas en el transporte, con la consiguiente reducción de la dependencia energética del petróleo. Las ayudas se destinan a la adquisición directa o a la adquisición por medio de operaciones de financiación por leasing financiero o arrendamiento por renting de vehículos eléctricos, de gas licuado del petróleo (GLP/autogás), de gas natural comprimido (GNC) y licuado (GNL), vehículos que se propulsen con pila de combustible y motocicletas eléctricas.

Por otra parte, y como acabamos de señalar, junto a los incentivos dirigidos a la adquisición de vehículos, las políticas públicas para la implantación de la movilidad por energías alternativas presentan otra vertiente relacionada con el desarrollo de las infraestructuras adecuadas para este fin. En este sentido, recordemos que, en el marco de las obligaciones que impone el artículo 3 de la Directiva 2014/94/UE relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, el Consejo de Ministros aprobó el 9 de diciembre de 2016 el Marco de Acción Nacional español de energías alternativas en el transporte. Dentro de este Marco de Acción se aprobó el Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre, por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, que fue objeto de análisis en la anterior edición de este Observatorio. En síntesis, el mencionado RD 639/2016 establece los requisitos básicos de la infraestructura de los combustibles alternativos al petróleo y concreta las



especificaciones técnicas de los puntos de recarga para vehículos eléctricos, buques, buques, puntos de repostaje de hidrógeno en carretera y puntos de repostaje de gas natural para el transporte.

Pues bien, en este contexto, puede mencionarse la convocatoria de ayudas a la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos (Plan Movalt Infraestructuras), mediante Resolución de 7 de noviembre de 2017, del Consejo de Administración del IDAE. Esta convocatoria se conecta con lo que establece el punto 23 de la mencionada Directiva 2014/94/UE, a cuyo tenor, «... *los Estados Miembros deben velar por que los puntos de recarga accesibles al público se creen con una cobertura adecuada, a fin de permitir que los vehículos eléctricos circulen al menos en las aglomeraciones urbanas y suburbanas y en su caso en las redes que determinen los Estados Miembros...*» Así, el plan Movalt-infraestructuras incluye entre sus conceptos incentivables los sistemas de recarga de baterías para vehículos eléctricos, tanto en la modalidad de adquisición directa como de operaciones de financiación por renting. De una manera orientativa, permite desplegar una infraestructura de recarga convencional, lenta, semirrápida, rápida y ultra rápida, para una serie de usos (uso público en sector no residencial -aparcamientos públicos, hoteles, centros comerciales, universidades, hospitales, etc.-; uso privado en zonas de estacionamiento de empresas privadas y públicas, para dar servicio a su propia flota; uso público en zonas de estacionamiento de empresas privadas y públicas, para dar servicio a sus trabajadores y clientes; uso público en vía pública, ejes viarios urbanos e interurbanos y empresas; y uso público en red de carreteras). Establece también los requisitos y estándares técnicos de los sistemas de recarga.

Ligado a lo anterior, hay que destacar también que se encuentra en fase de tramitación un proyecto de Real Decreto que pretende simplificar la regulación del gestor de cargas, que actualmente se encuentra en el Real Decreto 647/2011, de 9 de mayo, por el que se regula su actividad para la realización de servicios de recarga energética. Muy sintéticamente, la reforma proyectada elimina la necesidad de que el objeto social de los estatutos de las empresas deba recoger expresamente la realización de la actividad de gestor de cargas, así como que las instalaciones de recarga deban estar asociadas a un contrato separado de suministro eléctrico. También elimina la obligación de disponer de una acometida independiente a la del consumidor cuya actividad principal sea otra distinta a la de gestor de cargas, y se suprimen las obligaciones de medida independiente para los puntos de recarga. Intenta además minimizar las cargas administrativas al suprimir las obligaciones de remisión anual de información a la Administración. Por su parte, se mantendrá una base de datos

georreferenciada y disponible al público con todos los gestores de carga y sus instalaciones, de forma similar a la ya existente en la actualidad con las estaciones de servicio de carburante.

Es interesante mencionar, finalmente, que las iniciativas encuadrables dentro de la Estrategia de impulso del Vehículo con Energías Alternativas en España (VEA) no se han limitado a los vehículos que circulan por carretera. Por el contrario, puede observarse alguna actuación relacionada con el transporte ferroviario, que conecta también con el plan de descarbonización y eficiencia energética del sector ferroviario: se trata de un proyecto de innovación en tracción ferroviaria que analizará la viabilidad de la adaptación de vehículos ferroviarios para su funcionamiento con motores y depósitos de GNL.

### **C) AGRICULTURA Y GANADERÍA**

El año 2017 se presenta especialmente intenso por lo que respecta a la integración de elementos de sostenibilidad en las políticas agrarias, incluyendo agricultura y ganadería. Así, y además de las actuaciones de carácter normativo, planificadorio y de programación a las que nos referiremos inmediatamente, resulta llamativa la profusión de declaraciones gubernamentales que parecen reflejar la importancia estratégica del sector agrícola para la consecución de objetivos ambientales y, singularmente, en materia de cambio climático.

Dentro de este contexto general, hay que dar cuenta desde el punto de vista normativo de la aprobación de diversos reglamentos en este periodo que cubren aspectos como la agrobiodiversidad y acceso a los recursos genéticos y los organismos modificados genéticamente. Así, y por lo que respecta al acceso a los recursos genéticos, se ha aprobado el Real Decreto 124/2017, de 24 de febrero relativo al acceso a los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y al control de la utilización. Por su parte, el Real Decreto 199/2017, de 3 de marzo, aprobó el Reglamento del Programa Nacional de Conservación y Utilización Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación. En relación con los organismos modificados genéticamente, el Real Decreto 364/2017, de 17 de abril, modificó el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, aprobado mediante Real Decreto 178/2004, de 30 de enero.

Descendiendo al ámbito planificadorio destaca la elaboración del Plan de Acción Nacional sobre Uso Sostenible de Productos Fitosanitarios

2018-2022, que sustituye al anterior con horizonte temporal 2013-2017, y que se encuadra dentro de las actuaciones para el cumplimiento del mandato comunitario contenido en el artículo 4 de la Directiva 2009/128/CEE, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. Sus líneas estratégicas se centran, entre otros aspectos, en: 1) el análisis de las alternativas de gestión para los distintos residuos agrarios y coordinación de su régimen jurídico aplicable; 2) la mejora de la recogida de los residuos agrarios; 3) la delimitación del alcance de la aplicación de la normativa de residuos a determinados residuos agrarios, en particular al caso de las deyecciones ganaderas, los residuos sometidos a la normativa SANDACH y los residuos vegetales; 4) la mejora de la coordinación y armonización de criterios entre las comunidades autónomas en relación con la gestión de residuos en el ámbito agrario, y en particular, su valorización en los suelos.

Es preciso referirse también a otras iniciativas complementarias (que revisten la naturaleza de ayudas directas) dirigidas a facilitar el cumplimiento de los compromisos internacionales de España en materia de medio ambiente dentro del sector agrario, y singularmente en el ámbito de la lucha contra el cambio climático (tanto desde el punto de vista de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoniaco, como del fomento de técnicas que permitan aumentar la capacidad de secuestro de carbono del suelo agrícola). Así, mediante Orden de 27 de julio de 2017, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) convocó un plan de ayudas correspondientes al Plan de Renovación del parque nacional de maquinaria agrícola (PLAN RENOVE) para el ejercicio 2017. A nadie pasa inadvertido que esta iniciativa entronca con el antiguo plan PIMA Tierra, aprobado en el año 2015 para incentivar la renovación de tractores agrícolas; si bien el plan RENOVE de 2017 presenta un objetivo más amplio, en tanto que incluye además las máquinas automotrices y otras arrastradas y suspendidas (sembradoras directas, equipos de aplicación de productos fitosanitarios, abonadoras y cisternas de aplicación de purines con dispositivos localizadores para depositar el producto en bandas o enterrado). Desde un punto de vista presupuestario, y atendiendo a datos publicados por el MAPAMA en enero de 2018, se han concedido ayudas por valor de 4.664.031,17 euros, el 93% del total.

Finalmente, y por lo que respecta a la adaptación del sector agrario al cambio climático, hay que destacar que dentro del Tercer Programa de Trabajo del Plan nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) - periodo 2014-2020- se han promovido por parte de la Oficina Española del

Cambio Climático diversos estudios sobre el estado actual del conocimiento en impactos y vulnerabilidades del cambio climático en el ámbito agrícola y ganadero español, incluyendo diferentes subsectores. Se pretende indagar sobre potenciales prácticas y medidas de adaptación al cambio climático. En este sentido mencionemos el documento elaborado sobre “Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la apicultura mediterránea en España”, así como el informe acerca de los “Impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en los sistemas extensivos de producción ganadera en España”.

#### **D) TURISMO**

También es observable cierta actividad en el sector turístico, aunque, como advertíamos al principio de este capítulo, no presentan la relevancia esperable en el año internacional de turismo sostenible (2017). Así, es destacable que la mayoría de las iniciativas en este ámbito resultan de la actuación conjunta –articulada sobre la figura del convenio de colaboración- del MAPAMA y el de Energía, Turismo y Agenda Digital, para fomentar el ecoturismo y la sostenibilidad del turismo en la Red de Parques Nacionales y en la Red Española de Reservas de Biosfera. Se trata de una colaboración que debe definirse anualmente a través de determinados programas de actuación centrados en ámbitos temáticos como la promoción, el asesoramiento y la creación de experiencias de ecoturismo en los Paradores cercanos a los Parques Naturales y Reservas de la Biosfera; el seguimiento de las repercusiones socioeconómicas del ecoturismo en Parques y Reservas; y las acciones de comunicación y sensibilización sobre ecoturismo y buenas prácticas de turismo sostenible. En cualquier caso llama la atención la ausencia de instrumentos planificatorios y de programación de carácter global e integrado (huelga recordar que el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) aprobado en el año 2012 finalizó en el 2015 sin que haya habido instrumento sustitutorio alguno).

#### **4. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA**

La actuación del Estado en el año 2017 ha incidido también de manera relevante en el ámbito de la responsabilidad social corporativa. De esta manera, constatamos que durante este año se ha aprobado por parte del Consejo de Ministros en su sesión de 28 de julio de 2017 el Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Su finalidad es aplicar en el ámbito nacional los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos humanos, adoptados mediante resolución 17/4 del

Consejo de Derechos Humanos. El plan, entre otros aspectos, responde a los requerimientos y recomendaciones efectuados en el marco de la Unión Europea, a través de la Estrategia renovada de la Unión Europea para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas y del Plan de Acción de la Unión Europea sobre derechos humanos y democracia 2015-2019. Por otro lado, esta iniciativa entronca con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en tanto que la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, invita a las empresas a alinear su estrategia corporativa de negocio con los objetivos de desarrollo para buscar el valor añadido que pueden aportar en los países en desarrollo. Entre sus objetivos destaca, a nuestros efectos, el que se desea situar a España en el grupo de países con mejores prácticas en este ámbito.

Tratando de responsabilidad social corporativa, no podemos dejar de dar cuenta también de la aprobación del Real Decreto-ley 18/2017, de 24 de noviembre, por el que se modifican el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. A través de esta norma se transpone la legislación europea que exige que determinadas empresas de más de 500 trabajadores divulguen información no financiera pertinente a fin de proporcionar a inversores y otras partes interesadas una perspectiva más completa de su evolución, resultados y situación, y del impacto de su actividad. Entre los aspectos a proporcionar se encuentran sus políticas, riesgos y resultados respecto a cuestiones medioambientales, sociales, de corrupción y derechos humanos.

Una vez más sorprende la utilización de este instrumento concebido para supuestos de extraordinaria y urgente necesidad para un objetivo de la norma como es la transposición de la Directiva 2014/95/UE, de 22 de octubre de 2014, que había de haberse realizado con fecha límite 6 de diciembre de 2016. La consideración anterior se aporta sin perjuicio de la justificación que se ofrece en la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley, en la que se da cuenta de que ya ha vencido el periodo en el que el Estado había de proceder a la transposición de la norma europea haciendo saber también que desde la UE se ha iniciado un procedimiento de infracción y mencionando que procede realizar una rápida transposición antes de que se formalice la demanda ante el Tribunal de Justicia, para evitar así la imposición de una multa a tanto alzado.

## 5. CIUDADES SOSTENIBLES Y SALUDABLES

Como cierre del presente capítulo debemos dar cuenta finalmente de una iniciativa de cierta amplitud y enfoque emprendida este año en el ámbito de lo que podríamos denominar ciudades sostenibles y saludables. Nos referimos al inicio del proceso de elaboración de un instrumento estratégico: la Agenda Urbana Española (AUE), que se enmarca dentro del desarrollo de los compromisos de las ciudades en favor de un desarrollo inteligente, sostenible e integrador, y que presenta obvias relaciones con la Agenda Urbana de la Unión Europea (adoptada el 30 de mayo de 2016). A este respecto debe mencionarse que ya en el año 2013, el VII Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente fijó como Objetivo prioritario (octavo) el de “*aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión*”. Resulta claro también que esta iniciativa entronca con los anteriormente mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 que aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Más concretamente, se inscribe dentro del objetivo 11 dirigido a “*lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*”. La Agenda Urbana Española (AUE) parte además del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, tal y como lo recoge el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015. Sobre esta base, la AUE pretende incidir en la mejora de la planificación territorial y urbana, la financiación de las políticas urbanas, el conocimiento y el intercambio de buenas prácticas y la gobernanza.