

Actuación ambiental del Estado: las estrategias en un año de crisis

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2011.—2. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL. 2.1. *La conversión del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente*. 2.2. *Órganos colegiados*.—3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES. 3.1. *Cambio climático*. 3.2. *El complejo energía-medio ambiente*. 3.3. *Turismo*. 3.4. *Movilidad y transporte*.—4. REFERENCIA A ACTUACIONES AMBIENTALES SECTORIALES. 4.1. *Agua*. 4.2. *Patrimonio Natural y biodiversidad*. 4.3. *Residuos*. 4.4. *Atmósfera*. 5. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

* * *

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2011

Esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales se ocupa de exponer los aspectos básicos de la denominada «Actuación Ambiental del Estado» en el año 2011. El contexto general en la que se ha movido la actuación estatal en este año ha venido marcado por dos aspectos que entendemos fundamentales: por una parte los insoslayables efectos de una crisis económica profunda, y, por otra, la constatación de que se trata de un año electoral, con la investidura además de un nuevo gobierno. Ambas consideraciones han tenido sin duda un impacto en la actividad del Estado.

En este sentido, y como podrá comprobarse en la lectura de los párrafos que siguen, la actuación ambiental del Estado en este año puede caracterizarse globalmente por una continuidad de iniciativas ya emprendidas. Aún así, no queremos dejar de advertir en este apartado preliminar que, a pesar de la relevancia de algunas actuaciones del Estado en el año 2011, no puede ocultarse la sensación general de un fin de ciclo en

la elaboración de estrategias, y de una evidente disminución o recorte de las cuantías económicas destinadas a estos aspectos. Por añadidura, al final de año se ha producido un impacto en la organización administrativa.

Pasamos ya a dar cuenta de algunas actuaciones ambientales del Estado en este año 2011 haciendo especial hincapié en la integración de los aspectos ambientales en políticas sectoriales, toda vez que nos sigue pareciendo el elemento o enfoque más llamativo que ya comenzara a apreciarse en ediciones anteriores de este observatorio y que continúa siendo la aproximación fundamental aún en este año 2011.

2. NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ESTATAL

2.1. LA CONVERSIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, RURAL Y MARINO EN MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

La organización administrativa ambiental de la Administración General del Estado ha experimentado una variación como consecuencia de la investidura de un nuevo gobierno tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011. En concreto, la Disposición Final Primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, suprime el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y marino, siendo sustituido por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. La estructura orgánica básica de este Ministerio se fija en el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. Finalmente, el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, desarrolla esta estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Como primera observación, hay que destacar que la organización que se desprende de las mencionadas normas reglamentarias, no se separa en principio de la línea ya adoptada en el año 2008, que, como se recordará, consistió en refundir en un solo departamento ministerial las competencias de agricultura, pesca y medio ambiente. No hay, pues, marcha atrás alguna en el sentido de volver a establecer un único departamento ministerial ambiental. En cualquier caso, salvada esta continuidad de enfoque, la estructura del MAAMA sí presenta ciertas novedades que se advierten de la lectura más detallada de los mencionados Reales Decretos.

Así, y a grandes rasgos (art. 10 RD 1887/2011), el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente –MAAMA– establece como órgano superior la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la que dependen como órganos directivos la Oficina Española del Cambio Climático (con rango de dirección general), la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, y la Dirección General del Agua. El resto de órganos superiores del Ministerio no tienen rango de Secretaría de Estado, sino que se trata de la Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (de la que dependen la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Servicios); la

Secretaría General de Agricultura y Alimentación (de la que dependen la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria, la Dirección General de la Industria Alimentaria y la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal) y la Secretaría General de Pesca (de la que dependen la Dirección General de Ordenación Pesquera, y la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura).

De lo anterior parece observarse, en primer lugar, que esta reforma organizativa operada a finales del 2011 acentúa la línea de adelgazamiento orgánico, séanos permitida la expresión, que ya inspiraron en parte las modificaciones introducidas a lo largo del año anterior en el extinto MMARM a la luz de la entonces denominada *política de reestructuración y racionalización de la AGE*. De esta manera, el propio RD 1823/2011, aparte de la proclamación obvia de que con esta estructura se pretende desarrollar el programa político de reformas del Gobierno, establece como objetivo esencial de la reforma el de conseguir la máxima austeridad y eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

De todas maneras, y con la prevención que hay que tomar al comparar dos estructuras que responden a gobiernos diferentes y sobre la base de la normativa aplicable, sí que hay alguna reestructuración en materia ambiental de detalle que puede resultar relevante. De este modo, la secretaría de Estado de Medio Ambiente, de nueva creación, asume competencias que antes estaban asignadas a medio rural y a pesca y que pueden responder a un reagrupamiento o reintegración de sectores ambientales en departamentos ministeriales de una manera más clásica. Esto es, protección de costas y dominio público marítimo terrestre están de nuevo en una unidad orgánica de índole ambiental y sustraídas de medio marino. Por otra parte, la política de Aguas está de nuevo en un órgano más específicamente ordenado a la tutela del medio hídrico (la Secretaría de Estado de Medio Ambiente) y sale de su anterior adscripción al subdepartamento de medio rural. Por lo demás las subdivisiones de la antigua Secretaría de Estado de cambio climático aparecen también dentro de la Secretaría de medio Ambiente con rango de Direcciones Generales: Oficina Cambio climático y Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental. La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural asumirá la parte de competencias relativas a la conservación del Medio Natural y la Biodiversidad, de la extinta Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, contando para su gestión con las Subdirecciones Generales de Residuos, de Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial, de Evaluación Ambiental y de Medio Natural. Finalmente, hay que destacar que el organismo autónomo Parques Nacionales queda adscrito al Ministro, que lo presidirá.

2.2. ÓRGANOS COLEGIADOS

La remodelación ministerial también ha tenido impacto en los órganos colegiados ambientales. Así:

Comisión interministerial para el Cambio climático. El Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, regula en el punto tres de la Disposición adicional segunda la composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial para el Cambio Climático. En este sentido, establece que se crea, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Comisión Interministerial para el Cambio Climático, como órgano colegiado interministerial de los previstos en el artículo 40 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a la que corresponden las funciones de seguimiento y propuesta de las diferentes políticas relacionadas con el Cambio Climático. Esta Comisión Interministerial para el Cambio Climático estará presidida por el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, e integrada por una serie de vocales con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que se designen en representación de los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Educación, Cultura y Deporte, de Industria, Energía y Turismo, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Presidencia, de Economía y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Por último, el funcionamiento se ajustará a lo dispuesto en materia de órganos colegiados por el capítulo II del título II de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC). Estará presidida por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, a tenor del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

El Consejo Nacional del Clima. Corresponde a la Oficina Española de Cambio Climático ejercer las funciones técnicas y de gestión del secretariado de este órgano colegiado de acuerdo con el artículo 3.1.b del Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN POLÍTICAS SECTORIALES

Una vez que se ha dado cuenta de las principales reformas relativas a la organización administrativa, procedemos ahora a describir algunos aspectos del desarrollo sectorial de las políticas ambientales del Estado en el año 2011. En términos generales, es dable afirmar que en el año de referencia no se ha abandonado el enfoque apuntado en ediciones anteriores de este observatorio: el intento de abordar y tratar de forma transversal cuestiones ambientales que requieren esta perspectiva y, al mismo tiempo, el esfuerzo por conseguir cierta integración de lo ambiental, o más generalmente sostenible, en políticas sectoriales clásicas en el ámbito del Estado. De todos modos, y como se apuntaba en el apartado introductorio, el examen de las iniciativas concretas emprendidas en el 2011 muestra todavía una cierta atonía en el emprendimiento de nuevas iniciativas.

3.1. CAMBIO CLIMÁTICO

Una vez culminadas en el año anterior las inexcusables labores de trasposición de la Directivas del paquete de cambio climático y energía, hay que destacar en este año 2011 la aprobación de alguna norma directamente relacionada con el funcionamiento y desarrollo del régimen de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero según se desprende del sistema de Kioto, la regulación de la Unión Europea y la mencionada normativa de trasposición española. En este contexto se incardina el Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Por lo demás, la actividad estatal en materia de cambio climático se ha centrado en la implementación de las líneas estratégicas y programáticas que se han venido definiendo y aplicando fundamentalmente desde el año 2007. A ello hay que añadir algunas cuestiones más concretas como la asignación de derechos de emisión a distintos conjuntos de instalaciones que se llevan a cabo mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión al quinto conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012 y se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de 1 de julio de 2011.

Se examinan a continuación algunos aspectos concretos de estas líneas, de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) El marco de la implementación de las estrategias, planes y programas que ya habían sido elaboradas en los años anteriores.
- b) Acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos.
- c) Algunas actividades en el marco del plan nacional de adaptación al cambio climático.

A) La implementación de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL)

Como es perfectamente conocido, las estrategias y planes que se ocupan del cambio climático desde la vertiente de mitigación se estructuran en torno a la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL). De ella deriva el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (2007), completado el año siguiente (julio de 2008) con la aprobación de seis líneas complementarias que se consideraron clave en la reducción de gases de

efecto invernadero (residuos y gestión de estiércoles; movilidad sostenible; edificación sostenible; sostenibilidad Energética; política Forestal y sumideros; innovación). El examen de los avances en la implementación de las mencionadas líneas estratégicas resulta un elemento muy útil y especialmente significativo no sólo para obtener una idea global de la actividad estatal en este concreto ámbito de la lucha y prevención del cambio climático, sino también para apreciar la situación general de la actividad ambiental del Estado, habida cuenta de la propia transversalidad de esta materia. Desde una perspectiva general, puede afirmarse que la lectura del informe de seguimiento de julio de 2011 relativo al grado de aplicación de las líneas estratégicas mencionadas muestra que, aunque de intensidad y extensión creciente, la mayoría de las medidas que se recogen en este informe son en realidad, un balance de medidas emprendidas o culminadas en años anteriores, con una presencia algo más discreta de iniciativas de nuevo cuño lanzadas en este año 2011.

Buena muestra de ello es el repaso de las actuaciones en la línea estratégica de residuos. En este sentido, y a pesar de que las particularidades de este sector son examinadas en un punto posterior de esta sección del Observatorio de Políticas ambientales 2011, cabe destacar que el grueso del informe se ocupa de hacer un balance de las iniciativas del período 2008-2010. Por lo que respecta específicamente el año 2011, y más allá de algunas actividades de menor calado (como la llevada a cabo dentro de los objetivos del PNIR en materia de prevención de envases y más concretamente, de bolsas comerciales de un solo uso, consistente en una campaña institucional para contribuir a la reducción del consumo de dichos envases) la única novedad relevante de este año es la aprobación de la Ley de Residuos y suelos contaminados (LRSC). Consideraciones similares cabe realizar del resto de las líneas, excepción hecha de la materia de energía y transporte, donde, a pesar de que los recortes en las cuantías destinadas a estas iniciativas resultan claros, la actuación del Estado ha incidido de una manera especialmente intensa. Las peculiaridades relativas a estos sectores se examinan en apartado 3 de este capítulo.

En suma, como balance global, y adoptado un punto de vista diacrónico de la evolución de estas líneas desde su establecimiento en el año 2008 hasta el año 2011, puede compartirse la valoración general expresada en el informe de aplicación mencionado de 2011 en el sentido de la implantación de las medidas ha alcanzado un grado de desarrollo avanzado en la mayoría de las áreas mencionadas; aunque ello no garantiza por completo que sean medidas absolutamente suficientes para hacer frente a los objetivos relacionados con el control de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de los compromisos asumidos por España. En este sentido, el propio informe es consciente del papel limitado que representan las iniciativas cuya aplicación evalúa. Así, señala que, a pesar de que las medidas adoptadas constituyen un requisito ineludible para alcanzar las reducciones en las emisiones que prevén las Proyecciones Nacionales de GEI, sin embargo no serán suficientes para los compromisos adquiridos en el período posterior a 2012. En este contexto, sugiere la conveniencia de emprender nuevas acciones en un futuro próximo y perfila un doble escenario donde actuar: la implantación de nuevas medidas de reducción de emisiones y el incremento de los

esfuerzos tanto para reducir el margen que debe ser cubierto con los mecanismos de flexibilidad como para preparar el cumplimiento del período post 2012.

B) Acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos

Como ya ha sido apuntado, el Consejo de Ministros de 28 de enero aprobó el Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se trata de un desarrollo de la Ley de 9 de marzo de 2005, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, reformada por la Ley de 5 de julio de 2010. En este sentido hay que recordar que la mencionada Ley preveía que los operadores aéreos debían presentar, antes de 28 de febrero de 2011, los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y los datos de toneladas-kilómetro correspondientes a 2010. Así, tanto las emisiones, como los datos de toneladas-kilómetro, han de ser verificados por terceros. El régimen de verificación que establece este Real Decreto es relevante desde el punto de vista de que los datos de toneladas-kilómetro constituyen la base para la asignación gratuita de derechos de emisión en 2012 y en el período 2013-2020; así como se emplean también para hacer el reparto de derechos de emisión a subastar entre los Estados miembros. El régimen concreto que se establece en el RD 101/2011 incide esencialmente en el régimen aplicable a la acreditación de los verificadores, y de esta manera prevé en primer lugar que únicamente podrán verificar los datos del sector de la aviación aquellas entidades cuya acreditación haya sido otorgada por el Organismo Nacional de Acreditación. Por otra parte, amplía el alcance de la acreditación a las actividades de aviación para los verificadores ya acreditados con anterioridad, con independencia de la entidad que los haya acreditado. Además, por lo que respecta al reconocimiento de los verificadores de aviación acreditados en otros Estados miembros de la Unión, podrán desempeñar actividades de verificación en el sector de la aviación en España siempre que dicho organismo se haya sometido al sistema de evaluación por pares, que el alcance de su certificado de acreditación cubra las actividades de aviación y que lo comuniquen con cinco días naturales de antelación al Ministerio con competencia en medio ambiente. Finalmente, y desde el punto de vista de las solicitudes de asignación gratuita de las instalaciones fijas para el período 2013-2020 (que también deben ser verificadas por terceros) se prevé que dicha verificación se lleve a cabo por un verificador acreditado en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión, con independencia del alcance de su acreditación. Hay que recordar que de manera previa a la aprobación de este RD 101/2011 fue necesario adaptar el marco general de acreditación en España a través del Real Decreto de 17 de diciembre de 2010, por el que se designa la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional único de acreditación.

C) Algunas actividades en el marco del plan nacional de adaptación al cambio climático

Desde el punto de vista de la adaptación, el instrumento clave es el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Como es conocido, este Plan se desarrolla a través de programas de trabajo. Pues bien, en este contexto, el Segundo Programa de Trabajo del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) dedica uno de sus ejes de actuación a la «movilización de actores clave». En este marco se ha diseñado el llamado Programa de seminarios sectoriales del PNACC, que está organizado conjuntamente por la Oficina Española de Cambio Climático y el Centro Nacional de Educación Ambiental. Los objetivos generales de estos seminarios son facilitar información a un conjunto de actores clave sobre los impactos previstos del cambio climático en su sector de actividad, presentar ideas y experiencias en materia de adaptación al cambio climático en el sector correspondiente y abrir un proceso de reflexión y debate orientado al análisis y adopción de iniciativas en materia de adaptación. En este marco el Grupo de Trabajo sobre Impactos y Adaptación, que reúne a la Administración general del Estado con las Comunidades Autónomas bajo el mandato de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC), en su IX reunión que tuvo lugar en Doñana (Huelva), los días 15 y 16 de febrero de 2011, acordó realizar un seminario específico centrado en las necesidades de los usuarios relativas a escenarios climáticos regionalizados y la generación de productos que satisfagan esta demanda.

3.2. EL COMPLEJO ENERGÍA-MEDIO AMBIENTE

Probablemente sea en este ámbito de la energía donde se haya incidido de una manera más decidida desde el punto de vista planificador o programador en el año 2011. Las iniciativas llevadas a cabo durante este año hacen especial hincapié en la vertiente del ahorro energético y de fomento de la eficiencia energética. Parece claro que no se trata de razones exclusivamente ambientales las que se han tenido en cuenta en estos esfuerzos, sino que buena parte de los motivos están naturalmente relacionados con un contexto de crisis económica y de dependencia energética del exterior. Sea como fuere, hay que recordar una vez más que, independientemente de los motivos, el binomio energía-medio ambiente se presenta como uno de los pares clásicos cuando se habla de integración de consideraciones sostenibilistas o ambientalistas en políticas sectoriales. Esta doble faz se refleja de una manera palmaria en la exposición de antecedentes del Plan de ahorro, eficiencia energética y reducción de emisiones en el transporte y la vivienda (documento de 1 de abril de 2011), que describe una coyuntura en la que la dependencia energética exterior de España es del 80%, el precio del barril Brent ha subido en un año un 43%, cada dólar de incremento por barril supone 462 millones de euros, y donde el consumo energético supone el 80% de las emisiones de los gases de efecto invernadero.

En este contexto no es de extrañar que las medidas de corte energético que se han adoptado estén fundamentalmente relacionadas con el uso de la energía en el transporte y movilidad, y por ello, a efectos sistemáticos, parte de estas iniciativas compartidas se abordan en el apartado siguiente. Así las cosas, y por citar exclusivamente

los instrumentos de un mayor calado, las líneas estratégicas desarrolladas en este año 2011 pivotan en torno a tres documentos fundamentales: el Plan de Intensificación de Ahorro y Eficiencia Energética, la Ley 2/2011, de 5 de marzo, de Economía Sostenible en el marco de la Estrategia Española de Economía Sostenible, y el Plan de ahorro y eficiencia energética en el transporte y la vivienda, aprobado el 1 de abril de 2011.

a) El Plan de Intensificación de Ahorro y Eficiencia Energética ha sido elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y finalmente aprobado por el Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011. Se basa en una serie de estimaciones que, globalmente prevén un ahorro de 3,2 millones de toneladas de petróleo anuales, traducidas en un ahorro económico estimado de 2.300 millones de euros anuales en importaciones energéticas. Por lo que respecta a la vertiente ambiental de los objetivos del plan, las previsiones apuntaban a una reducción de las emisiones de CO₂ en 12,5 millones de toneladas al año. El plan comprende una veintena de medidas que llevan asociada una inversión de 1.157 millones de euros, con cargo a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, y que afectan a todas las Administraciones Públicas. De esta manera buena parte de su éxito depende de la actuación de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. De entre las medidas aprobadas y por su afección al Ministerio de Fomento, destaca la reducción temporal de los límites de velocidad en autovías y autopistas de 120 a 110 km/h.

b) La Ley 2/2011, de Economía Sostenible. Como ya habíamos señalado en la anterior edición del Observatorio de Políticas Ambientales, esta ley se encuadra dentro de la Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por Consejo de Ministros en noviembre de 2009. Dentro del muy variada panoplia de medidas que se incluyen en esta Estrategia, y por lo que se refiere en concreto a la sostenibilidad del modelo energético, se persigue la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, así como los objetivos nacionales para 2020 sobre ahorro y eficiencia energética, cifrados en un 20%, y sobre utilización de energías renovables, en un 20% sobre el consumo de energía final bruto. La ley prevé una serie de instrumentos de planificación con un objetivo, entre otros, de aumentar la participación de las energías renovables.

c) Finalmente, el Plan de ahorro y eficiencia energética en el transporte y la vivienda, aprobado el de abril de 2011, de aplicación al Ministerio de Fomento y a todas sus entidades dependientes, recoge el conjunto de estrategias y actuaciones orientadas a conseguir la reducción del consumo energético y del impacto medioambiental de los sectores del transporte y la vivienda.

Más allá de estos planes y estrategias, hay que mencionar la aprobación de alguna norma sobre biocarburantes (Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013).

3.3. TURISMO

En el año 2011 cabe destacar en este sector la continuación de la línea emprendida en el año 2009 mediante la implantación del primer Plan FuturE. Este plan se concibió como una herramienta de apoyo público para la mejora de la sostenibilidad del sector

turístico ayudando a reorientar la actividad turística desde la óptica de la sostenibilidad y la ecoeficiencia, incidiendo en aspectos como el uso racional de la energía, la utilización de energías renovables, la reducción de la huella hídrica, y la gestión de residuos. En este contexto, el 8 de abril de 2011 se aprobó la normativa de la tercera edición del Plan FuturE, destinado al año 2011, que incluye como principales novedades un incremento del importe máximo de financiación hasta diez millones de euros, y el incremento del plazo de amortización hasta como máximo veinte años (mientras que anteriormente se había fijado en un máximo doce años).

3.4. MOVILIDAD Y TRANSPORTE

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales de movilidad y transporte han venido siendo una tónica habitual en los últimos años. El 2011 no es una excepción, aunque hay algunos elementos diferenciadores respecto del marco precedente. Así, y por lo que respecta a la automoción, junto al incremento de medidas de apoyo decidido al vehículo eléctrico, se observa una disminución de iniciativas y planes dirigidos a la renovación del parque automovilístico en general. En efecto, han finalizado su vigencia los planes VIVE y 2000E para la renovación del parque automovilístico. Estos planes, concebidos dentro del dentro del plan integral de automoción (2009), incluían ayudas para la financiación de turismos y comerciales ligeros estableciendo ciertas exigencias para las emisiones de los vehículos financiados o subvencionados. Estas iniciativas no han tenido continuidad en el presente año. Es diferente el caso de las convocatorias de automoción del Plan de sectores estratégicos industriales (SEI), que pretenden fomentar las inversiones y actuaciones que aseguren su continuidad en España anticipando los segmentos de mercado más competitivos en el futuro (como coches híbridos, eléctricos, de reducidas emisiones de CO₂, etc). Estas convocatorias se han mantenido aunque, ciertamente, con una intensidad decreciente: según datos facilitados por el Gobierno de España, En el 2009 la cuantía fue de 800 millones de euros, (en subvenciones y créditos), en 2010 fueron 250 créditos, mientras que para el 2011 estaba prevista la concesión de 215 créditos.

En cualquier caso, y como acaba de advertirse, hay que destacar que uno de los ejes fundamentales en esta política durante este año ha sido el de la consolidación del apoyo al vehículo eléctrico. En este sentido hay que referirse a la implementación del proyecto piloto de movilidad eléctrica (MOVELE), que consiste en la introducción de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías, en un colectivo amplio de empresas, instituciones y particulares, así como en la instalación de 500 puntos de recarga para estos vehículos. Durante este año se ha implementado este plan, gestionado y coordinado por el IDEA, y con datos de febrero de 2011 se habían gestionado un total de 1.450 vehículos. Asimismo se han implantado la línea del referido plan consistente en el apoyo directo de un millón de euros a diversos municipios que están llevando a cabo inversiones en la creación de las primeras redes de puntos de recarga de vehículos eléctricos. Las estimaciones a mediados de 2011 eran de creación de 550 puntos de recarga en España.

Por otra parte, y dentro del desarrollo del plan integral para el impulso del vehículo eléctrico y de su estrategia derivada –estrategia española de impulso del vehículo eléctrico (2010-2014)– hay que referirse a la implementación del primero de los planes de acción (de vigencia 2010-2012) que contiene esta estrategia. Cabe destacar la culminación en este año de iniciativas de muy variada índole que incluyen desde actuaciones de estudio, hasta actuaciones de subvenciones directas, pasando por la elaboración de instrumentos como guías de buenas prácticas. En este sentido pueden mencionarse el estudio de flotas de vehículo eléctrico, la Guía de Buenas prácticas para la promoción del vehículo eléctrico en las ciudades, así como el Sello de Movilidad Eléctrica en las ciudades. En cualquier caso, y por lo que respecta a las medidas de carácter normativo en el marco del Plan de acción 2010-2012 del Plan integral de impulso al vehículo eléctrico en España 2010-2014, conviene mencionar la aprobación en este año 2011 de un Real Decreto referido a la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos: el Real Decreto 648/2011, de 9 de mayo, con una dotación en 2011 de 80 millones de euros. Este Real Decreto ha sido modificado posteriormente por el Real Decreto 1700/2011, de 18 de noviembre, y finalmente por el Real Decreto 417/2012, de 24 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 648/2011, de 9 de mayo, de concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos, en el marco del Plan de Acción 2010-2012 del Plan integral de impulso al vehículo eléctrico en España 2010-2014). Conviene apuntar que esta última reforma ha venido a reducir la cuantía de las subvenciones totales otorgables en el año 2012, de la dotación inicialmente prevista de hasta 49 millones de euros en 2012, se ha pasado a un límite de 10 millones de euros, sobre la base de la constatación de la existencia de un desplazamiento de la oferta en el tiempo, y de las exigencias derivadas de las medidas que se están adoptando para garantizar la estabilidad presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de déficit público.

Asimismo dentro de la implementación la referida estrategia, se enmarca la aprobación del Real Decreto 647/2011 de 9 de mayo que desarrolla la actividad de los nuevos gestores de carga de vehículos eléctricos, y la tarifa de acceso supervalle. Esta norma desarrolla reglamentariamente la actividad de los nuevos gestores de cargas del sistema, incluida en la modificación de la Ley del Sector Eléctrico que tuvo lugar en el año 2010. Su objetivo es convertir los servicios de recarga energética en una nueva actividad liberalizada. La regulación permite a estas figuras vender electricidad, una actividad hasta entonces restringida a las comercializadoras eléctricas. Así, los gestores son consumidores habilitados para la reventa de energía eléctrica para servicios de recarga energética de vehículos eléctricos.

Es importante destacar también la previsión en el plan de ahorro y eficiencia energética reseñado en el apartado anterior, de ciertas medidas destinadas al sector de transporte, entre las que destaca la línea de financiación de proyectos incluidos en los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS) en aquellas ciudades de entre veinte mil y cincuenta mil habitantes que tengan en marcha dichos planes. Entre los proyectos financiables incluidos destaca, el fomento del transporte público, carriles de uso exclusivo del transporte público, intercambiadores de transporte

Desde el punto de vista de las infraestructuras, y por tratarse del plan que contempla un diagnóstico y unos objetivos más globales, destaca en primer lugar la previsión de actualización del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT) que contempla la Ley de economía sostenible (que otorga el plazo de un año). Las labores de actualización se han desarrollado durante el año 2011, en línea con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. Se prevé primar las obras de mejora y conservación sobre las de nueva construcción, y las prioridades se centran en los modos considerados como más sostenibles (Ferrocarril y Transporte Marítimo). En este ámbito es también destacable la implementación del Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) –presentado el 7 de abril de 2010– y cuyas líneas principales fueron objeto de tratamiento en la anterior edición de este Observatorio.

4. REFERENCIA A ACTUACIONES AMBIENTALES SECTORIALES

4.1. AGUA

Las actuaciones en materia de aguas en el 2011 destacan fundamentalmente en su vertiente normativa, con alguna variación respecto a las posibilidades de asumir competencias en la gestión de recursos hidráulicos por parte de las Comunidades Autónomas, así como por las actividades relacionadas con el cumplimiento de algunas exigencias derivadas de la Directiva Marco del Agua. Pocas novedades en los aspectos planificatorios y, desde luego, una reducción sustancial de la financiación de actuaciones de gestión ordinaria del dominio público hidráulico respecto de años anteriores (con alguna actuación destacable como las aprobadas por el Consejo de Ministros el 21 de enero y el 4 de febrero de 2011 para atender a varias obras de emergencia para la reparación de los daños causados por las lluvias y avenidas en varios cauces e infraestructuras hidráulicas, por unos importes totales de 21 millones y 15 millones de euros respectivamente).

En este contexto general, y por lo que respecta al marco competencial, hay que hacer referencia al Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. El mencionado Real Decreto Ley reforma el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001, y permite que las Comunidades Autónomas que tengan previsión estatutaria al respecto puedan asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico. Así, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias el ejercicio de las funciones descritas en el apartado 2 del artículo 94 de la citada Ley de Aguas corresponderá a las Comunidades Autónomas que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía.

Por lo que respecta a la normativa relacionada con las demarcaciones que se derivan de la Directiva Marco del Agua, se ha aprobado el Real Decreto 29/2011, de 14 de

enero, que modifica la delimitación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico y se establece la creación de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental y la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental.

4.2. PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

La acción del Estado en materia de protección del medio natural y biodiversidad en este año 2011 ha conocido el desarrollo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En este punto destaca en primer lugar la aprobación del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Por su parte, el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, desarrolla el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Esta norma actualiza el Catálogo de especies amenazadas existente desde 1990 y revisado por última vez en 2006, adaptándolo a la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y como aspecto más destacable hay que mencionar que incorpora 288 nuevas especies protegidas por Convenios internacionales y directivas europeas, e incrementa de categoría de protección un total de 39 especies que ya estaban en el anterior Catálogo. Se basa en las categorías «en peligro de extinción» y «vulnerable».

Desde el punto de vista de los convenios internacionales, hay que mencionar que el Consejo de Ministros de 7 de enero de 2011 aprobó la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, de cinco nuevos humedales españoles. Se trata de la ría de Villaviciosa, en Asturias; las lagunas de Campotejar y de Las Moreras, ambas ubicadas en Murcia; las saladas de Sástago-Bujaraloz, en Zaragoza; y los Tremedales de Orihuela, en Teruel. Así, la aportación española a la Lista Ramsar alcanza los 73 humedales. Finalmente, daremos cuenta de que el Consejo de Ministros de 4 de febrero de 2011 fue informado sobre las enmiendas a las listas de los anexos II y III del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la región costera del Mediterráneo, adoptadas en Marrakech el 5 de noviembre de 2009.

4.3. RESIDUOS

Más allá de algunas actividades de menor calado (como la llevada a cabo dentro de los objetivos del PNIR en materia de prevención de envases y más concretamente, de bolsas comerciales de un solo uso, consistente en una campaña institucional para contribuir a la reducción del consumo de dichos envases), hay que destacar que la actuación del Estado en materia de residuos en el año 2011 desde el punto de vista planificador y programático parece haberse centrado fundamentalmente en gestionar las estrategias y programas que, aprobadas en años anteriores, aún permanecen

vigentes. Sin duda, las mayores novedades en este sector se han producido a través de la actividad legislativa.

En primer lugar hay que referirse a la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible, que incluye medidas orientadas a la reducción de residuos generados y al tratamiento eficaz de los mismos. De esta manera, la Ley de Economía sostenible, recoge, en su artículo 3.6, la importancia de la promoción del tratamiento de residuos, para lo cual las Administraciones públicas deberán adoptar políticas que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización de los residuos producidos; así como incide en la sostenibilidad del sector público estableciendo, entre los criterios de adjudicación de los contratos del sector público estatal, la valoración de la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados y reutilizados. Son relevantes también sus previsiones sobre el «incremento de la deducción por inversiones medioambientales» (para que se deduzcan parte de las inversiones que conlleven reducción, recuperación o tratamiento de residuos industriales propios). Y finalmente, el artículo 107 establece algunas previsiones relativas al medio urbano en el sentido de que prevé que los poderes públicos formularán y desarrollarán políticas al servicio de un medio urbano sostenible que por una parte posibilite el uso de viviendas que reduzcan la producción de residuos y mejoren su gestión y además fomente servicios más eficientes en la gestión de residuos.

En cualquier caso, la novedad más relevante parece venir de la mano de la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados (LRSC), que sustituye a la Ley 10/1998. Esta norma proporciona o predetermina un escenario que ha de marcar la actividad planificadora, programadora y de gestión en esta materia en un futuro ya presente. De este modo, se apuntan una serie de objetivos y se prefiguran una serie de ámbitos fundamentales de planificación, y actuación tales como:

1) La recogida selectiva de residuos biodegradables para optimizar su digestión anaerobia (toda vez que la LRSC, incluye un artículo específico sobre biorresiduos según el cual las autoridades ambientales promoverán su recogida separada con vistas a su compostaje y digestión anaerobia y el uso seguro de los productos obtenidos).

2) El aumento del reciclaje de distintas fracciones de los residuos (desde el momento en que la LRSC establece los objetivos de reciclado y preparación para la reutilización para los residuos domésticos y similares, así como objetivos de reutilización, reciclado y otras formas de valorización para los residuos de construcción y demolición). Asimismo, también la Ley recoge la obligación de establecer antes de 2015 la recogida separada de al menos, papel, vidrio, plástico y metales, lo que contribuirá a cumplir con dichos objetivos.

3) El fomento de la prevención y reutilización.

Por lo que respecta específicamente a la planificación, la LRSC incluye la obligación por parte de las Administraciones Públicas de elaborar, antes de finales de 2013, programas de prevención de residuos, que incluirán objetivos de prevención y las medidas necesarias para su consecución. Asimismo, la LRSC trata de fomentar la adopción de

medidas destinadas a incrementar la reutilización de los productos y la preparación para la reutilización de residuos.

Todo ello junto a un impacto en mecanismos o elementos instrumentales de las políticas de residuos como la relativa a las obligaciones de información sobre la gestión de los residuos al objeto de disponer de datos precisos y fiables, básicos para el control de la gestión y la evaluación de la eficacia de la aplicación de las políticas de residuos.

En suma, parece que nos hallamos en un período de espera, en la antesala de los instrumentos de planificación y programación que deban desarrollar la LRSC.

4.4. ATMÓSFERA

La actuación ambiental del Estado presenta algún avance importante en este ámbito sectorial durante el año 2011. En este sentido cabe destacar la aprobación del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que desarrolla la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y que traspone al ordenamiento jurídico español tanto la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa como la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004 relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

En el marco recién descrito hay que contemplar la previsión de elaborar planes y programas nacionales, autonómicos y locales para la mejora de la calidad del aire. Por lo que respecta al Estado, hay que indicar que independientemente de los que adopten las comunidades autónomas y las entidades locales, la Administración General del Estado puede elaborar planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones.

Pues bien, en este contexto, se ha formulado en este año 2011 un Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire, finalmente aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011. Este plan se basa fundamentalmente en dos líneas que pasan por el cumplimiento de los valores límite de PM10 y NO2 y la reducción simultánea de precursores de ozono. El plan contempla una serie de medidas para un número determinado de áreas de actuación: I. Coordinación y mejora de los sistemas de monitorización; II. Mejora y simplificación del acceso a la información; III. Medidas destinadas a reducir las emisiones del tráfico rodado; IV. Medidas destinadas a reducir las emisiones de otras fuentes de emisión (que comprende a) construcción – demolición, b) puertos y aeropuertos, c) agricultura – ganadería); V. Medidas destinadas a reducir las emisiones en la industria; VI. Medidas destinadas a reducir las emisiones en los sectores residencial– comercial – institucional; VII. Actuaciones en precursores del ozono.

Desde el punto de vista de los instrumentos internacionales, destaca la aprobación ad referendum por el Consejo de Ministros del 25 de febrero de 2011 del Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia en materia de metales pesados, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998.

5. INSTRUMENTOS TRANSVERSALES: RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

El año 2011 presenta algunas novedades relevantes en el ámbito de la responsabilidad ambiental. En este sentido, hay que recordar que la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, estableció en España un nuevo régimen jurídico de reparación de daños medioambientales desarrollado por el Real Decreto 2090/2008. Pues bien, en este marco se ha publicado en el año 2011 la Orden ARM/1783/2011 que establece un calendario gradual para la elaboración de las órdenes ministeriales por las que se fijará la fecha a partir de la cual será exigible la garantía financiera obligatoria. Esta Orden incluye una priorización de las actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007 a las que se exigirá dicha garantía, de acuerdo con unos plazos que fluctúan entre los dos y tres años para las actividades con nivel de prioridad 1, hasta los cinco y ocho años para las actividades de prioridad 3, pasando por un término de entre tres y cinco años para las actividades con prioridad 2.

Por otra parte, la Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales, órgano de cooperación técnica y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para el intercambio de información y el asesoramiento en materia de prevención y de reparación de los daños medioambientales, aprobó en su quinta reunión, de 13 de abril de 2011, la metodología del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental (MORA). Esta iniciativa se encuadra dentro de la aplicación de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, que prevé que los operadores de las actividades económicas contempladas en su Anexo III deberán evaluar, en el momento en que dicha obligación entre en vigor mediante la orden ministerial correspondiente, la necesidad de constituir una garantía financiera por responsabilidad medioambiental que les permita hacer frente a los costes de reparación de los eventuales daños que pudieran ocasionar en el desarrollo de sus actividades.