

Actuación ambiental del Estado: El impacto de las políticas de racionalización de estructuras de la administración y la continuidad en las políticas transversales

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

Sumario

Página

1.	INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2010: LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE	
2.	ALGUNAS NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL	
	A) <i>La reestructuración del Ministerio de Medio Amb</i>	
	B) <i>Órganos colegiados</i>	
3.	TRANSVERSALIDAD EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO	
	A) <i>Cambio climático</i>	
	B) <i>Energía</i>	
	C) <i>Turismo</i>	
	D) <i>Movilidad y transporte</i>	
4.	LÍNEAS BÁSICAS DE DETERMINADAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES...	
	A) <i>Agua</i>	
	B) <i>Patrimonio Natural, biodiversidad y bosques</i>	
	C) <i>Residuos</i>	
	D) <i>Atmósfera</i>	
5.	EL IMPACTO EN MATERIA AMBIENTAL DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS	
6.	CONTRIBUCIONES Y APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES	

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO GENERAL DE LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2010: LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

A la hora de describir la actuación ambiental del Estado en el año 2010 hay que tener presente que ésta se desarrolla en el contexto general que nos definen tres elementos que entendemos que son especialmente clave: la presidencia española de la UE, la Estrategia de Economía Sostenible y la política de racionalización de estructuras en la Administración General del Estado.

De esta manera, cabe comenzar apuntando que se trata de un año cuyo primer semestre se preveía influido por la presidencia española de la UE, que, obviamente, se marcaba ciertos objetivos con incidencia ambiental, y tal previsión se ha visto confirmada. Concretamente, los objetivos, explicitados en enero de 2010, se cifraban esencialmente en materia de transportes y de movilidad (tanto desde el punto de vista de infraestructuras como de impulso a vehículo eléctrico), así como en la acción relativa al futuro de la PAC más allá de 2013 (Horizonte 2020). También eran relevantes la reforma de la Política Pesquera Común, y una línea estratégica de la Unión Europea sobre cambio climático establecida tras la Cumbre de Copenhague.

Tales directrices fundamentales de la política estatal en materia ambiental explicitadas para el semestre de presidencia española de la UE, comparten elementos comunes con el segundo de los elementos mencionados: la denominada «Estrategia de Economía Sostenible», que comprende un conjunto de reformas que se sustancian en la Ley de la Economía Sostenible, así como en una serie de medidas y planes complementarios que afectan a las tres vertientes o caras de la sostenibilidad. La Estrategia se complementa con dos Fondos, operativos desde el 1 de enero de 2010, y que son: a) el Fondo para la Economía Sostenible (dotado con veinte mil millones de euros hasta 2011, gestionado por el ICO y destinado a la financiación de proyectos de inversión por parte del sector privado en los sectores y actividades prioritarios para la sostenibilidad) y b) el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (con el objetivo, entre otros, de permitir a las entidades locales impulsar proyectos de ahorro y eficiencia energética; de desarrollo de energías renovables; de movilidad urbana sostenible).

Por lo que respecta a la pieza fundamental de la Estrategia, la Ley de la Economía Sostenible, cabe destacar que su remisión al Congreso de los Diputados como proyecto fue aprobada por el Consejo de Ministros de 19 de marzo de 2010. Los principales ejes de este proyecto de ley, cuando son examinados, concentran medidas destinadas a la mejora del entorno económico, mejora de la competitividad y a la sostenibilidad ambiental. Por lo que respecta a este último, pretende impulsar la sostenibilidad del modelo energético, incidir en la lucha por la reducción de gases de efecto invernadero, y en la transformación del sector del transporte para incrementar su eficiencia económica y medioambiental así como su competitividad. El proyecto pretende además mejorar el régimen fiscal de deducción de los gastos efectuados en inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. Por último, señalemos que este proyecto de

ley pretende la transformación del sector del transporte para incrementar su eficiencia económica y medioambiental y la competitividad en el mismo.

Junto a estas dos coordinadas fundamentales no se puede olvidar tampoco un tercer elemento que ha determinado la acción del Estado en materia ambiental en el año 2010: la política de racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, la reducción de altos cargos y la reordenación del sector público empresarial. Este enfoque, en los términos que veremos inmediatamente, ha implicado algunas reformas especialmente visibles en la estructura administrativa ambiental.

En definitiva, y a modo de introducción sintética, puede afirmarse que los tres elementos mencionados (líneas programáticas de la Presidencia española de la UE, Estrategia de Economía sostenible, y racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado) se han plasmado por una parte en una reestructuración de la organización ministerial y, por otra, en un nuevo intento de avance en la integración de aspectos ambientales en políticas sectoriales (especialmente intenso, como podrá comprobarse, en materia de transportes, cambio climático y energía). En los apartados que siguen nos ocuparemos de algunas de estas cuestiones, poniendo el acento en primer lugar, lógicamente, en los bloques mencionados de organización administrativa y políticas transversales. Una vez analizados estos aspectos, se procede a exponer las líneas maestras de la acción estatal en las políticas ambientales sectoriales más clásicas.

2. ALGUNAS NOVEDADES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL

A) LA REESTRUCTURACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, RURAL Y MARINO

Por lo que respecta a la organización administrativa propiamente dicha, y consolidada la gran opción adoptada en el 2008 (creación de un Ministerio en el que confluían por primera vez las competencias sobre medio ambiente, medio rural y medio marino) hay que tener presente este año la incidencia sobre este ámbito de la política de «*racionalización de estructuras en la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial*». Esta política, expuesta en sus líneas generales en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 ha tenido su manifestación más llamativa en el Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, habida cuenta de que se supone la reducción de los Departamentos ministeriales, que quedaron reducidos a quince, dos menos que en el anterior gabinete. De acuerdo con su artículo 11.1, corresponde al MMARM dentro de este entramado ministerial *la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y alimentación*. Hay que advertir además que el mencionado Real Decreto dispone que el MMARM se estructura en la Secretaría de Estado de Cambio Climático y la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua como órganos superiores.

Sea como fuere, y más allá de la reducción de Departamentos o de la adopción de estas grandes opciones de organización administrativa, la política de racionalización

aludida ha supuesto por lo que respecta estrictamente al MMARM diversas modificaciones, incluso de detalle, en sus estructuras, cuyos resultados exponemos sintéticamente en los párrafos siguientes.

Así, el primer resultado de esta reorganización parcial del MMARM ha sido desaparición o supresión de determinados órganos administrativos, así como el cambio de rango de la unidad administrativa en determinados supuestos. Haciendo un repaso, el primer impulso reestructurador se lleva a cabo a partir del Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este RD introduce ciertas variaciones en la estructura del MMARM, explicitada en su artículo 10, y además suprime las cinco Direcciones Generales de las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, del Miño-Sil, del Segura, del Guadalquivir y Canales de Taibilla. De acuerdo con la DA Quinta del citado Real Decreto, los presidentes de las Confederaciones Hidrográficas del Cantábrico, del Miño-Sil, del Segura y del Guadalquivir tendrán rango de Subdirector General, así como el Delegado del Gobierno de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Posteriormente, el Real Decreto 1227/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1130/2008, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, procede a la reducción de diversos órganos y unidades, como la Subdirección General de Políticas Agroalimentarias, Desarrollo Rural y Agua, la Subdirección General de Gestión de Política Estructural, la Subdirección General de Conservación de los Recursos Litorales y Acuicultura, la Subdirección General de la Presidencia del Consejo Superior Agrario, y la División para la Protección del Mar y Prevención de la Contaminación Marina.

Junto a la supresión de órganos, también ha habido algunos cambios de adscripciones, en concreto, la llevada a cabo por el Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que cambia la adscripción de dos Direcciones Generales, la de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, y la de Medio Natural y Política Forestal, que pasan a depender de la Secretaría de Estado de Cambio Climático.

Las modificaciones en la estructura del MMARM también han afectado a las funciones asignadas a determinados órganos. Así, y por lo que respecta a la Secretaría General del Mar, el Real Decreto 1227/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1130/2008, introduce diferentes modificaciones en su estructura con el fin de delimitar con mayor precisión las funciones que se atribuyen a cada una de las Direcciones Generales que la integran y adaptarlas a los cambios producidos en el entorno administrativo y legislativo. De acuerdo con su Exposición de Motivos, (...) *los cambios introducidos están vinculados al ejercicio de las competencias que atribuye a los Estados miembros la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, conocida como la Directiva marco sobre la estrategia marina. Asimismo, también se recogen como novedad las funciones que corresponden a la Secretaría General del Mar en relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca IUU), como consecuencia del sistema comunitario implantado*

por el Reglamento (CE) núm. 1005/2008, del Consejo, de 29 de septiembre de 2008. El resto de los cambios responden a la necesidad de delimitar mejor las funciones que corresponden a la Secretaría General del Mar, en aras de una mayor transparencia y racionalidad, realizando algunos cambios en la denominación de sus Subdirecciones Generales para adecuarlas a los ajustes hechos en las funciones que habrán de ejercer.

Por último, hay que dar noticia también de la aplicación de un criterio jurisprudencial que ha implicado la posibilidad de nombrar Directores Generales a personas que no tengan la condición de funcionarios. Así, el RD 1227/2010 varias veces citado, en atención a las características que concurren en las Direcciones Generales del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, permite que el nombramiento de los sus titulares pueda realizarse a favor de personas que sin tener la condición de funcionarios, desempeñen o hayan desempeñado los cargos o puestos de trabajo en estos ámbitos en consideración a su cualificación profesional y experiencia. Se considera que la especificidad y evolución de las funciones de las Direcciones Generales del Agua y de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, resulta aconsejable abrirlas a perfiles profesionales que superen los ámbitos tradicionales de gestión del dominio público y dirección y ejecución de obras públicas.

B) ÓRGANOS COLEGIADOS

Junto a los aspectos organizativos en el seno del MMARM a los que se acaba de hacer referencia, hay que señalar también la modificación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para el Cambio Climático. En este sentido, se incorpora la Ministra de Sanidad y Política Social, así como las Secretarías de Estado de Cooperación Internacional y de Comercio. Se plasma pues de nuevo la necesaria transversalidad que ha de quedar probada también en la composición plural de los órganos que incidan en la elaboración o implementación de políticas sobre cambio climático.

Finalmente, demos noticia del establecimiento de otro órgano colegiado de carácter interministerial en el que participa el MMARM. Se trata en concreto de la Comisión Interministerial de Política Industrial, creada en abril de 2010, como un órgano colegiado presidido por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, y compuesta por los Ministerios de Defensa, Economía y Hacienda, de Fomento, de Educación, de Trabajo e Inmigración, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, de Cultura, de Sanidad y Política Social, de Vivienda, y de Ciencia e Innovación. Sus funciones se centran en formular el Plan Integral de Política Industrial 2020, recabar y analizar propuestas de los Departamentos ministeriales, así como, en su caso, las tareas de seguimiento, evaluación y reformulación del mismo.

3. TRANSVERSALIDAD EN LA ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO

Una vez apuntadas las reformas relativas a la organización administrativa que se consideran más relevantes, pasamos a describir algunos aspectos que han acompañado el desarrollo de las políticas ambientales del Estado en este año pasado. En tér-

minos generales, y dentro del contexto de la Estrategia de Economía sostenible ya mencionado, se puede comprobar cómo el año 2010 constituye una continuación y desarrollo del enfoque global que ya se venía apreciando en los años anteriores, y fundamentalmente en el 2009: esto es, 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.

Este fenómeno es naturalmente más perceptible en sectores productivos que presentan impactos ambientales, y que fundamentalmente han sido, durante este año, la energía y el transporte y la movilidad. También debe insistirse en que constituye un ejemplo paradigmático la política de la lucha contra el cambio climático.

A) CAMBIO CLIMÁTICO

Comencemos por recordar el lugar común, aunque no por ello menos cierto, de que las políticas y actuaciones contra el cambio climático constituyen el ejemplo paradigmático de transversalidad, horizontalidad e integración de elementos ambientales en políticas sectoriales. Como manifestación absolutamente clara del principio estructural de globalidad característico del derecho ambiental (o de la estrategia general conservacionista en palabras de Martín Mateo), debe recordarse desde el principio el contexto internacional que ha marcado este año 2010, que, como es perfectamente conocido, ha venido determinado por la celebración entre el 29 de noviembre y el 10 de diciembre en Cancún de la 16ª Conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático y la 6ª sesión de la Conferencia de las partes que son partes del Protocolo de Kioto.

Descendiendo estrictamente al ámbito interno, y concretamente al estatal, hay que comenzar de nuevo por mencionar los grandes pilares que en esta materia se esbozan en el proyecto de ley de economía sostenible, que, entre otras cuestiones, fija el objetivo nacional de una reducción de un 20 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero. Dentro de este ámbito de la lucha por la reducción de gases de efecto invernadero el proyecto de ley impulsa el incremento en la capacidad de absorción por sumideros (en particular, los vinculados al uso forestal), así como la compensación voluntaria de emisiones de CO₂ en sectores que deben reducirlas y no están sujetos al comercio de derechos de emisión. Por último, también prevé la constitución de un fondo público para adquirir créditos de carbono, obtenidos por empresas españolas y para impulsar su actividad en sectores asociados a la lucha contra el cambio climático.

Más concretamente, el año 2010 se ha caracterizado en esencia por centrarse en labores de índole normativa (leyes de transposición de directivas y desarrollos reglamentarios), así como por algunos avances 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 específicas como la asignación de derechos de emisión a distintos conjuntos de instalaciones (en concreto, la asigna-

ción de derechos de emisión al tercer conjunto de nuevos entrantes del Plan Nacional de Asignación 2008-2012, y la asignación individual de derechos de emisión al cuarto conjunto de instalaciones que solicitan asignación como nuevos entrantes del período 2008-2012), o la compraventa de derechos de emisión dentro de los mecanismos de flexibilidad (como la autorización el 16 de julio de 2010 de la firma de un acuerdo entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de España y el Ministerio de Medio Ambiente de Estonia en virtud del cual España adquirirá unidades de cantidad asignada del citado país para contribuir a facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Protocolo de Kioto). Por último, hay que prestar atención a las actuaciones de carácter divulgativo y de investigación. 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) La introducción de cambios en el régimen jurídico aplicable a esta materia derivada de la aprobación del paquete de cambio climático de las Directivas de la UE.
 - c) Otras actuaciones: subvenciones, contribuciones e investigación.
- a) La implementación de las estrategias, planes y programas estatales en materia de cambio climático

Como es perfectamente conocido, las estrategias y planes que se ocupan del cambio climático desde la doble vertiente de mitigación y adaptación se estructuran en torno a dos documentos fundamentales: la *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, horizonte 2007-2012-2020 (EECCCEL)*, y el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. De la primera 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). Pues bien, la labor estatal en este año ha hecho especial incidencia en la implementación de estas líneas estratégicas complementarias, como continuación de la actividad llevada a cabo durante los dos años anteriores.

En cualquier caso, creemos interesante recordar respecto a la propia puntualidad, idoneidad y suficiencia de las medidas que se están llevando a cabo en las líneas estratégicas mencionadas, que el informe sobre el grado de aplicación de las mismas elaborado en mayo de 2010 advierte claramente que es necesario que sean implantadas según lo previsto, puesto que su cumplimiento es requisito para alcanzar las reducciones en las emisiones que prevén las Proyecciones Nacionales de gases de efecto invernadero (GEI). Por añadidura, el informe pone de relieve que, aunque estas medidas contribuyen al cumplimiento de los objetivos marcados para el periodo de Kioto, no serán suficientes para los compromisos adquiridos en el periodo post-2012; y por ello es preciso seguir avanzando en nuevas medidas de reducción de emisiones e incrementar los

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

b) Incorporación de las Directivas europeas sobre cambio climático, 2008-2009 y su desarrollo reglamentario

Junto a los desarrollos de estrategias y planes en materia de cambio climático, presentan especial relevancia en el año 2010 las actividades dirigidas a la incorporación al ordenamiento interno de las normas de la Unión Europea aprobadas en 2008-2009, y que afectan fundamentalmente al régimen de comercio de derechos de emisión y al almacenamiento geológico del dióxido de carbono. Por lo que respecta al régimen de comercio de derechos de emisión, y una vez incorporadas algunas obligaciones de notificación impuestas en las directivas 2009/29/CE y 2008/101/CE a través de la Disposición final segunda de la Ley 5/2009, de 29 de junio), destaca este año la tramitación de un proyecto de ley presentado el 27 de enero de 2010 al Congreso De los Diputados, que ha cristalizado rápidamente en la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.

Desde el punto de vista del desarrollo reglamentario, hay que señalar en primer lugar que las disposiciones de la Ley 5/2009 han sido desarrolladas por el Real decreto 341/2010, de 19 de marzo, que se ocupa de las obligaciones de información para actividades que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. El Real decreto mencionado incide en una serie de aspectos como las directrices para la estimación de las emisiones de los 2007 y 2008 por parte de los titulares de las instalaciones, los requisitos para la verificación de los datos de emisiones, la información que tiene que notificarse al órgano competente de la comunidad autónoma y el alcance de la acreditación exigible a los verificadores que vayan a realizar esta verificación de las nuevas actividades.

Por otra parte, y aunque no haya sido aún aprobado, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino publicó en diciembre de 2010 el borrador de Real Decreto de Medidas Equivalentes para pequeños emisores. El Real Decreto desarrolla la Disposición Adicional cuarta de la Ley 13/2010, que establece las condiciones de elegibilidad y los plazos relativos a la exclusión de los pequeños emisores del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

Desde otro punto de vista, en diciembre del año 2010 ha visto finalmente la luz la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.

c) Otras actuaciones en cambio climático: contribuciones, subvenciones y aspectos de investigación y desarrollo

Como habíamos señalado, La materia de cambio climático también se ha visto tratada desde el punto de vista de la contribución de apoyo a la investigación en el marco del CMCC, y en tareas de sensibilización vía subvenciones a ONGs.

c.1) *Investigación en materia de cambio climático y cooperación internacional.* Desde el punto de vista de la investigación, y en concreto de los proyectos ambientales enmarcados en la cooperación internacional, cabe destacar alguna iniciativa de carácter contributivo a la Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos para los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013. Se trata de una contribución voluntaria que el Gobierno incluye en el contexto de los compromisos de apoyo a la investigación y observación sistemática de los océanos derivadas del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y ratificadas en la Conferencia Mundial del Clima de Copenhague. Tiene como objetivo la participación de España en el programa Jason-3 (satélite en órbita sobre la Tierra para medir directamente los parámetros necesarios para predecir, conocer e investigar la meteorología marina, las mareas (por lo tanto apoyo a las pesquerías), los ciclos estacionales sobre todo a nivel del mar y para investigar y predecir el clima a nivel planetario.

Dentro de este capítulo de cooperación internacional, merece destacarse asimismo el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en abril del 2010 por el que se autoriza el Intercambio de Cartas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), para organizar un Taller sobre el Cambio Climático en Madrid. Se trata del cumplimiento del compromiso adoptado en la 31ª sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de la CMNUCC, celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, y se inscribe en el marco del Programa de Trabajo de Nairobi (2005-2010) cuyo objetivo es ayudar a los países que son miembros de la Convención, en particular a los países en desarrollo, a mejorar la comprensión y evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático, así como a adoptar decisiones informadas sobre actividades y medidas prácticas de adaptación para hacer frente al cambio climático con una sólida base científica, técnica y socioeconómica.

c.2) *subvenciones a ONG para sensibilización.* Cabe destacar en este capítulo la concesión de ayudas por un importe total de 496.302,05 euros a entidades y organizaciones no gubernamentales para la realización de campañas de sensibilización para la prevención de la contaminación y del cambio climático (Resolución de 22 de diciembre de 2010, de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se conceden ayudas convocadas por Orden ARM/2849/2010, de 27 de octubre).

B) ENERGÍA

Como señalábamos en la anterior edición de este observatorio, 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. Como ha sido advertido, las reformas energéticas constituyen una de las líneas de la estrategia de economía sostenible, y en este sentido, cabe destacar en primer lugar que

el proyecto de ley de economía sostenible marca un objetivo de consumo del 20 por 100 de energías renovables sobre el total de consumo de energía bruto, para el año 2020. En este marco general, pueden observarse una serie de iniciativas llevadas a cabo en este año, fundamentalmente en torno a los ejes de energías renovables, ayudas al carbón, y fomento del ahorro y eficiencia energética en edificios públicos.

Las cuestiones relativas a las ayudas al carbón han tenido una particular relevancia, incluso numérica, en los Consejos de Ministros del año en curso. Las limitaciones de esta sección impiden dar noticia detallada de las mismas, por lo que nos centraremos exclusivamente en dar noticia de la línea de eficiencia energética de los edificios, y de algunas cuestiones relativas a la variación del régimen jurídico aplicable a la producción de energía eólica, termosolar y solar fotovoltaica, pues, a decir verdad, ha suscitado cierta controversia entre los operadores, por los recortes que conllevan.

En este sentido, y por lo que se refiere al ahorro y eficiencia energéticos en edificios públicos, se presentó en julio de 2010 el Plan 2000ESE. Se trata de un plan de impulso a la contratación de servicios energéticos cuyo principal objetivo es convertir los centros públicos y privados españoles en edificios eficientes desde el punto de vista energético. Resulta de particular relevancia porque articula un conjunto de medidas para reducir al menos en un 20 por 100 el consumo de energía en los edificios destinatarios. Las medidas de ahorro energético se prevé que sean la herramienta principal del Plan. Finalmente hay que señalar la previsión de complementar estas medidas con la introducción progresiva del uso de las energías renovables como estrategia de gestión de la demanda energética, con la finalidad de ahorrar energía de origen fósil y disminuir la dependencia energética.

Por lo que se refiere a las energías renovables, y como acabamos de advertir, la labor ha sido especialmente intensa desde el punto de vista normativo, con incidencia en los regímenes aplicables a la energía eólica, termosolar y solar fotovoltaica. A pesar de que no es el objeto específico de esta sección dar noticia de las novedades de índole normativo, no puede dejar de señalarse la aprobación del Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías solar termoeléctrica y eólica. De esta manera, se reduce temporalmente la retribución que recibían hasta ahora ciertas instalaciones de energía eólica, y se aplicará a las instalaciones eólicas acogidas al Real Decreto 661/2007 y a aquéllas cuya capacidad de producción exceda los 50 MW. La reducción de las primas (efectiva desde el 1 de enero de 2011) es del 35% y durará hasta el 31 de diciembre de 2012. Por lo que se refiere a las instalaciones de energía termosolar, cabe decir que este tipo de instalaciones ya no podrá elegir entre someterse al régimen de retribución de tarifa o al de prima. Estarán obligadas a acogerse al régimen de tarifa durante los primeros 12 meses tras la obtención del acta de puesta en marcha definitiva de la instalación. Por lo que se refiere a la energía solar fotovoltaica, hay que tener en cuenta las variaciones introducidas en su régimen jurídico por el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

C) TURISMO

La incorporación de elementos ambientales o de sostenibilidad en la actuación administrativa en el sector turístico fue otro de los ejes sobre los que giró la política ambiental estatal en el año 2009, y que ha tenido continuación en el año 2010.

Algunas de las iniciativas que han tenido lugar este año están en la línea de de las políticas de financiación iniciadas en años anteriores (como el Plan FuturE 2009 y el Plan Renove Turismo), articuladas a través del ICO. De esta manera, destaca el denominado plan FuturE 2010, cuya normativa fue aprobada por el Consejo de Ministros en enero de 2010, y que establece una línea de financiación para el sector turístico en general (incluyendo sectores de alojamiento, restauración, oferta complementaria, agencias de viajes, etc.) La línea de financiación, aprobada finalmente en febrero de 2010, está dotada de 400 millones de euros, y se destina a financiar inversiones del sector turístico que supongan una mejora de los índices de sostenibilidad de las empresas. De esta manera se prevé la posibilidad de financiar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de las instalaciones turísticas, impliquen ahorro de energía o de agua, así como la implantación de nuevas tecnologías y sistemas de calidad, entre otros aspectos.

D) MOVILIDAD Y TRANSPORTE

La integración de los elementos ambientales en las políticas sectoriales presenta también perfiles particularmente intensos en este año 2010 en el ámbito de la movilidad y transportes. Como punto de partida, y desde un punto de vista general, hay que resaltar que en la inclusión de estos factores ambientales o, más generalmente, de sostenibilidad, en el desarrollo a través de planes, programas y proyectos de las políticas de movilidad es una de las líneas de la estrategia general de economía sostenible.

En primer lugar, y por comenzar con las iniciativas legislativas, hay que destacar la incorporación de estas consideraciones de sostenibilidad en transportes y movilidad en el proyecto de ley de economía sostenible, aprobado por el Consejo de Ministros en su sesión del 19 de marzo de 2010. Así, en el eje de sostenibilidad medioambiental –Título III del Proyecto de Ley– se encuentran las medidas relativas al transporte y el impulso de la movilidad sostenible, que establece, en esencia: a) los principios aplicables a la regulación del transporte, con el fomento de los medios de transporte de menor coste ambiental y energético, entre otros; b) medidas relativas a la planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y servicios del transporte, incorporando entre otras cuestiones las prioridades de la planificación estatal en la materia, que se centran en la mejora de la eficiencia y en el desarrollo del transporte ferroviario, particularmente para las mercancías; c) los principios aplicables a la movilidad sostenible, como el fomento de los medios de transporte de menor coste social, ambiental y energético –en particular en áreas urbanas y metropolitanas–, la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental. El proyecto

de Ley contempla además el desarrollo de un sistema de información integrado sobre capacidad, uso y oferta de la red estatal de infraestructuras del transporte, que será de acceso electrónico, universal y gratuito.

Sea como fuere, la consideración de esos principios prevemos que deberá realizarse en los planes de movilidad sostenible, que se regulan en cuanto a su naturaleza, ámbito territorial, contenido mínimo, vigencia y actualización, supeditando la concesión de subvenciones estatales al transporte público urbano o metropolitano a la puesta en marcha de estos planes. Observamos que también se pretende avanzar en los próximos años en el fomento de la movilidad sostenible en las empresas, dando rango legal a la previsión de planes de transporte.

Como puede comprobarse, son muy diversos los avances en materia de planificación que parecen apuntarse. En este punto no puede perderse de vista, junto a las previsiones del proyecto de ley al que se acaba de hacer referencia, el marco que nos ofrece un instrumento clave: la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. La mencionada Estrategia, aprobada por el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009, marca los objetivos y las directrices generales que deben permitir un cambio de modelo en los transportes en España, de manera que estos sistemas se rijan por criterios de sostenibilidad en su triple vertiente; económica, social y ambiental. Pues bien, en el contexto general estratégico y de normativa proyectada que se acaba de apuntar, se han ido adoptando en el año 2010 una serie de planes y programas a los que nos referimos a continuación.

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 se contiene en la Disposición adicional 6ª del proyecto de ley de economía sostenible (que otorga el plazo de un año). Las labores de actualización, no obstante, ya han comenzado por parte del Ministerio de Fomento con la referencia indicada de los objetivos y prioridades de planificación que figuran en el Proyecto de ley de Economía Sostenible, 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).

La apuesta por el transporte marítimo se ha visto reflejada además en ciertos instrumentos como el acuerdo aprobado el 5 de febrero de 2010 por el Consejo de Ministros, por el que se dispone la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte. Como reconoce el Gobierno, este Acuerdo persigue la movilidad sostenible, para lo cual se plantean una serie de medidas para potenciar el empleo de los modos de transporte con más capacidad y más respetuosos con el medio ambiente, que son las vías navegables, el ferrocarril y el transporte marítimo de corta distancia.

En este capítulo de planificación de infraestructuras debe mencionarse asimismo el Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) –presentado el 7 de abril de 2010–

que tiene como objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte. Este plan continúa con la apuesta que ya realizara el PEIT por el ferrocarril, que se entiende como el medio que más contribuye a la sostenibilidad del sistema de transportes. De esta manera, el 70% de las inversiones del PEI se destinan a actuaciones para mejorar las redes ferroviarias de altas prestaciones y de cercanías, así como para el transporte de mercancías.

Junto a estas iniciativas centradas esencialmente en las infraestructuras, hay que hacer referencia también a aquellas otras que ponen el acento en la tipología de vehículos. Son particularmente relevantes en este punto las emprendidas en materia de Vehículo Limpio, enmarcadas, insistimos, en las acciones propuestas por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible encaminadas a potenciar el uso de vehículos limpios y eficientes, sobre todo el vehículo eléctrico. Entre las acciones implantadas o previstas en materia de vehículo limpio destaca el Plan Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico, presentado en junio de 2010. Sus antecedentes hay que buscarlos, entre otras iniciativas, en el Memorándum de Entendimiento firmado en noviembre de 2009 entre el MITYC, la FEMP, fabricantes de automóviles, industria auxiliar, empresas de energía, infraestructuras energéticas y tecnologías de la información y comunicación, que incluía compromisos de todas las partes para, entre otras cosas, acabar con las barreras tecnológicas, administrativas y legales, impulsar la demanda, ayudar en la financiación y favorecer la estandarización del vehículo eléctrico. El Plan Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico recoge una Estrategia Integral para el Impulso del Vehículo Eléctrico, con horizonte 2014, y un Plan de Acción 2010-2012. El Plan de Acción incluye medidas que se implementarán en los próximos dos años, con un coste total de 590M€, de los cuales 240 serán ayudas directas a la demanda. El objetivo de la Estrategia es alcanzar la cifra de 250.000 vehículos eléctricos en 2014, a través de cuatro grandes líneas: fomento de la demanda, Industrialización e I+D, Fomento de la infraestructura de recarga y gestión de la demanda y Programas transversales.

Finalmente, hay que referirse a iniciativas como el Plan Movele (en fase de implantación en los años 2009 y 2010, y dirigido a la introducción de 2.000 vehículos eléctricos de diversas categorías, prestaciones y tecnologías, en un colectivo amplio de empresas, instituciones y particulares) o el Plan VIVE Autobuses 2010 (continuación del Plan homónimo del 2009, y que tiene por objeto incentivar la sustitución de los vehículos con más de diez años de antigüedad por otros nuevos más seguros, menos contaminantes, energéticamente más eficientes y accesibles para personas con movilidad reducida.

4. LÍNEAS BÁSICAS DE DETERMINADAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES

A) AGUA

Las actuaciones en materia de aguas, como ya se apreciara en la anterior edición de este Observatorio de políticas ambientales, suele constituir uno de los grandes ejes de

la política ambiental del Estado. Como ya ocurriera en el 2009, la actividad estatal en el 2010 no ha sido tan destacada por la labor de planificación (o, mejor dicho, de la elaboración y aprobación de planes hidrológicos) como por la propia gestión de recursos hídricos, junto a algunas cuestiones de naturaleza normativa. En este último sentido destaca la reforma del Reglamento de Planificación Hidrológica de 2007, que se lleva a cabo mediante el Real Decreto 1161/2010. Esta reforma pretende responder a la complejidad de la articulación competencial en materia de aguas para poder evitar que la dilación en la constitución de los Consejos del Agua en determinadas demarcaciones retrase el proceso de planificación, tal y como se recoge en el citado Reglamento.

La actuación del Estado se ha plasmado, pues, en diversos convenios de colaboración, autorizaciones de reservas demaniales para desaladoras, etc. Con el fin de no hacer enojoso este repaso, destaquemos únicamente la existencia de actuaciones relativas a la transformación de regadíos –como el convenio de colaboración autorizado el 17 de septiembre de 2010 entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Extremadura y la Comunidad de Regantes del Valle del Zújar de Monterrubio de la Serena para el desarrollo y ejecución de los regadíos privados de la zona de Monterrubio de la Serena (Badajoz)–. En este punto es preciso mencionar la previsión de un Plan Nacional de Reutilización de Aguas Regeneradas y de Modernización de Regadíos 2010-2015, priorizando la gestión eficiente del agua y el incremento de la oferta hídrica, con la reutilización del agua y la desalación.

Queremos destacar asimismo, por lo que tiene de estratégico, la autorización de un contrato el 17 de septiembre de 2010 para la realización de obras destinadas al abastecimiento de agua potable en la llanura manchega. Pretende solucionar los problemas de escasez y mejora de la calidad de agua potable disponible para las poblaciones de esta zona.

En cualquier caso, hay que concluir que el acento en este año 2010 ha sido más intenso en la protección de aguas marinas, o de medio marino, que en los aspectos relativos a las aguas continentales. De ellos damos cuenta en el siguiente apartado.

B) PATRIMONIO NATURAL, BIODIVERSIDAD Y BOSQUES

La acción del Estado en materia de protección del medio natural, biodiversidad y bosques ha sido particularmente llamativa en este año 2010; y muy singularmente por lo que hace referencia al medio marino. De esta manera, y comenzando por las iniciativas legislativas, hay que tener en cuenta que durante este año se ha tramitado el proyecto de Ley de Protección de medio marino –aprobado por el Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2010– y que ha cristalizado en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. También en relación con el medio marino se encuentra el Proyecto de Ley de pesca sostenible, presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados el 24 de agosto de 2010, y cuyo objetivo una explotación racional, responsable y sostenible de los recursos pesqueros con la finalidad de conservarlos y preservar la biodiversidad marina.

Desde el punto de vista de la planificación derivada de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, hay que mencionar la continuación de los trabajos del Plan estratégico estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, que, previsto en el artículo 12 de esta Ley, tiene por objeto promover la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, los recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y geodiversidad. El último documento es de diciembre de 2010, y se encuentra actualmente sometido a observaciones, sugerencias y alegaciones hasta el 5 de marzo de 2011 (Resolución del Director General de Medio Natural y Política Forestal- Anuncio en el Boletín Oficial del Estado núm. 10 de 12 de enero de 2011).

Finalmente, son también de destacar las actuaciones que revisten el carácter de subvenciones y ayudas en esta materia, entre las que destaca, por su cuantía y extensión, la distribución de 22.881.316 euros entre las Comunidades Autónomas para financiar actuaciones relacionadas con la protección y mejora del medio natural, de acuerdo con los criterios de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 7 de junio de 2010.

C) RESIDUOS

La actuación del Estado en materia de residuos en este año 2010 tiene, de nuevo, la doble vertiente legislativa y de desarrollo planificadorio y programático. Por lo que respecta a la actividad legislativa, hay que mencionar que se están llevando a cabo los trabajos de elaboración de un proyecto de ley de residuos y suelos contaminados, que pretende transponer la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

Desde un punto de vista de la planificación y programación, la actuación en el año 2010 debe enmarcarse en el contexto del desarrollo de las medidas de implantación y seguimiento del Plan Nacional Integrado de Residuos (enero 2009) y del plan de biodigestión de purines del 2008. Entre ellos destaca la elaboración de un «Plan de Caracterización de Residuos», (en cuya virtud, y mediante campañas de toma de muestras por toda España, se prevé que permita mejorar la caracterización, de manera que sus resultados puedan servir, no sólo para la mejora y el seguimiento de las medidas en materia de residuos, sino también para un mejor ajuste de los Inventarios Nacionales de Gases de efecto invernadero.

Asimismo hay que tener en cuenta que, en octubre de 2010 se modificó el régimen de las subvenciones estatales para fomentar la aplicación de los procesos técnicos del Plan de Biodigestión de Purines, con objeto de adaptarlo a las exigencias de la Comisión Europea para que las Ayudas de Estado sean compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las ayudas tienen como objetivo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el tratamiento del nitrógeno presente en los purines, la aplicación de tecnología complementaria a la biodigestión anaeróbica, potenciar la valorización agrícola del digestato y maximizar el tratamiento de purines.

D) ATMÓSFERA

El año 2010 ha sido, de nuevo, un año importante en este ámbito material pero no tanto por la regulación sectorial extensiva que haya podido hacerse de este vector ambiental sino por cuanto se ha podido ir avanzando en las políticas de cambio climático han sido explicadas en el correspondiente apartado dedicado al efecto.

En cualquier caso, si que vale la pena hacer especial mención al hecho de que el Consejo de Ministros ha autorizado la firma ad referéndum, así como ha dispuesto la remisión a las Cortes Generales del Protocolo sobre contaminantes orgánicos persistentes al Convenio de Convenio de Ginebra de 1979 sobre contaminación aérea transfronteriza a gran distancia, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998.

5. EL IMPACTO EN MATERIA AMBIENTAL DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

Una vez analizadas las líneas maestras de la actuación ambiental del Estado desde el punto de vista de algunos sectores ambientales, creemos interesante añadir un apartado relativo a dar noticia del impacto en materia ambiental de la transposición de la regulación europea de servicios en el mercado interior.

Como es bien sabido, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha incorporado parcialmente, al Derecho español, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Posteriormente se aprobó la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Pues bien, en materia ambiental esta regulación ha tenido como consecuencia no sólo la reforma de los instrumentos horizontales (singularmente la evaluación de impacto ambiental) debido a que determinadas actividades que se encontraban sometidas a autorización ahora pueden quedar sometidas al régimen de declaración responsable; sino también a una gran diversidad de normas estrictamente sectoriales. De esta manera, el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, modifica hasta diecinueve reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio. Afecta a una serie de materias como la pesca fluvial, costas, dominio público hidráulico, residuos, organismo modificados genéticamente, etcétera.

De una manera general, puede afirmarse que en este año puede darse por prácticamente culminada la reflexión en este tema, que parecía más complejo inicialmente de lo que finalmente ha sido, y que parece llamado a tener una incidencia importante en el funcionamiento hasta ahora tradicional en los instrumentos horizontales de tutela

ambiental. No obstante lo anterior, creemos interesante llamar la atención acerca del hecho de que determinadas reformas introducidas en el régimen de evaluación de impacto ambiental con ocasión de su adaptación a la normativa de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (sobre todo a partir del artículo 18 bis introducido en el RD legislativo 1/2008), vienen a sancionar legalmente para los supuestos de actividades sometidas a comunicación o declaración responsable alguna práctica administrativa que ya se venía llevando a cabo: la posibilidad de terminar un procedimiento de evaluación ambiental mediante un «mitigated FONSI» vinculante.

6. CONTRIBUCIONES Y APORTACIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES

Como apartado final, y casi como miscelánea por lo que tiene de heterogéneo, hay que mencionar el ingente volumen de contribuciones a organismos internacionales de carácter ambiental y a instituciones de ayuda al desarrollo. La cantidad de acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros en este ámbito hacen casi imposible realizar un repaso exhaustivo. Baste por tanto dejar constancia de la importancia de las actuaciones de este carácter durante este año...

