

La actuación ambiental del Estado: avances apreciables en la integración de elementos de sostenibilidad en sectores significativos (energía, movilidad, industria y economía circular)

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. *Escenario general 2022: Actuaciones y algunas reflexiones.*– 2. *La actuación del Estado en la política ambiental sectorial: una visión panorámica.* 2.1 Aguas. 2.2 Costas y medio marino. 2.3 Residuos y economía circular. 2.4 Atmósfera y cambio climático.–3. *La integración de consideraciones ambientales en otras políticas sectoriales.* 3.1 Energía. 3.1.1 Un apunte de las principales novedades normativas. Especial consideración del procedimiento de afección ambiental para proyectos de energías renovables. 3.1.2 La integración del elemento ambiental en instrumentos de planificación de la energía de carácter general. 3.1.3 Las actuaciones de desarrollo del PERTE ERHA. 3.1.4 Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energía limpia en entidades locales. 3.1.5 Otras actuaciones relevantes. 3.2 Movilidad y transporte. 3.2.1 Vehículo eléctrico y conectado. 3.2.2 Las zonas de bajas emisiones. 3.2.3 Otras actuaciones en infraestructuras y transporte sostenible. Especial referencia al transporte marítimo y ferroviario. 3.3 Industria. 3.4 Agricultura y pesca. 3.5 Vivienda y edificación. 3.6 Planificación forestal, bosques y silvicultura.

RESUMEN

Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2022, con especial énfasis en sus vertientes estratégica, de planificación y programación. Muestra que la actividad del Estado en este año se ha centrado fundamentalmente en los ámbitos del agua, residuos y economía circular, la energía, la movilidad y transportes, la industria y la agricultura. Por lo que respecta a la tipología de actuaciones, observa una atenuación en la formulación de instrumentos de planificación de carácter amplio, con un predominio de planes y programas de alcance más particularizado, así como la relevancia de los programas de ayudas. Son especialmente importantes las actuaciones de desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través de los PERTE, en los que las consideraciones de energía y economía circular están prácticamente omnipresentes.

ABSTRACT

This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2022. It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution shows that the activity of the Spanish Government in 2022 has focused mainly on the areas of water, waste and circular economy, energy, mobility and transport, industry, and agriculture. As for the type of actions undertaken, it can be perceived that, as compared to previous years, the adoption of planning instruments with a broad scope has decreased, with a predominance of instruments with a more specific scope. The development actions of the Recovery, Transformation and Resilience Plan (through the so-called PERTE) are particularly relevant. Considerations related to energy and circular economy are almost always present in these strategic projects.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente. Principio de integración. Cambio climático. Contaminación atmosférica. Energía. Energía renovable. Eficiencia energética. Residuos. Economía circular. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Transición energética. Agricultura. Política Agraria Común. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Plan. Marco Estratégico de Energía y Clima. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE.

KEYWORDS

Environment. Principle of integration. Air pollution, Climate change. Energy. Renewable energy. Water policy. Agriculture. Common Agriculture Policy. Circular economy. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan. Recovery, Transformation and Resilience Plan.

1. ESCENARIO GENERAL 2022: ACTUACIONES Y ALGUNAS REFLEXIONES

La presente sección del Observatorio de Políticas Ambientales pretende ofrecer una visión general, con particular énfasis en los aspectos estratégicos, de planificación y de programación, que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en el año 2022, tanto por lo que respecta a la política ambiental sectorial estrictamente considerada, como especialmente a la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, antes de proceder a esta exposición, entendemos que puede resultar útil, a modo de introducción, poner de

relieve las notas o aspectos esenciales que caracterizan, a nuestro juicio, la actuación ambiental del Estado durante este año.

a) Como podrá comprobarse inmediatamente, y sin perjuicio de la existencia de alguna iniciativa particularmente interesante en otros sectores como la biodiversidad, se observa que la actuación ambiental del Estado se ha centrado de manera más intensa en los ámbitos del agua, los residuos y economía circular, la energía, la movilidad y transportes, la industria, la agricultura y el sector forestal. Es más, si tuviéramos que simplificar aún más esta caracterización general, podríamos quintaesenciar la actividad del año 2022 haciendo referencia a los ámbitos de la energía, la economía circular y a la implementación de la Política Agraria Común. Como es del todo lógico, la actividad estatal en el periodo analizado se ha plasmado en actuaciones de índole normativa, planificadora, de programación y de ejecución.

b) Por lo que respecta a la actividad normativa, hay que destacar la aprobación de alguna ley relevante. Desde luego, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, a la que cabe añadir la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas. Menos afortunada ha sido la andadura del proyecto de ley sobre movilidad sostenible, que, tramitado a lo largo del año 2022, no ha sido finalmente aprobado, y tampoco lo será en breve, pues en el momento de revisar este capítulo, el proyecto ha decaído como consecuencia del Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones generales.

No obstante lo anterior, sigue siendo apreciable una intensa utilización de la figura del decreto ley, como muestra la simple enumeración de las referencias numéricas de esta fuente normativa que han tenido una mayor incidencia en la materia objeto de análisis de este Observatorio: los reales decretos leyes 3/2022, 6/2022, 14/2022, 17/2022, 18/2022 y 20/2022, cuyas citas completas omitimos ahora por razones de brevedad. Bien es verdad que buena parte de sus contenidos se limitan a establecer medidas específicas de índole temporal, muchas encuadrables en las figuras de ayudas y subsidios, y centradas en intentar paliar las consecuencias del aumento de precios de la energía en los diversos sectores productivos y en el consumidor final. De todos modos, no puede olvidarse que en determinados casos han afectado con cierta intensidad a materias nucleares como la evaluación ambiental o el régimen jurídico aplicable a las energías renovables, entre otros aspectos.

Se observa también la aprobación de un buen número de normas de carácter reglamentario, algunas de las cuales ya estaban previstas en el Plan Anual Normativo para el año 2021 –y que fueron diferidas posteriormente para su aprobación en el Plan Anual Normativo del año 2022–. A lo largo de este capítulo haremos una referencia más completa a estos extremos, pero no podemos dejar de destacar ahora la relevancia de los reglamentos aparecidos en materia de residuos (con el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, así como del Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos), y, muy particularmente, la ingente cantidad de reales decretos aprobados a finales de año (muchos de ellos con fecha de 27 de diciembre de 2022) como un paquete normativo de acompañamiento al Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027.

c) Descendiendo ya a la planificación ambiental, en el año 2022 se han aprobado algunas piezas clave que desarrollan los cuadros planificatorios previstos en las respectivas legislaciones sectoriales. Así, pueden citarse el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030 (que desarrolla la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), o el establecimiento de las Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático (en desarrollo de las previsiones de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética). Son también muy destacables las profusas actuaciones dirigidas a la tramitación de los instrumentos de planificación hidrológica del tercer ciclo (2022-2027), aunque la aprobación definitiva de estos planes se haya producido en su gran mayoría en el primer tercio del año 2023.

d) Considerando ahora las figuras de planificación de otros sectores que inciden, o que incorporan, consideraciones ambientales, se observa que se ha atenuado la adopción de instrumentos de planificación de carácter amplio; esto es, de los instrumentos que establecen las líneas estratégicas globales en cada materia. Se trata de una circunstancia que no carece de lógica, pues los cuadros planificatorios o estratégicos generales se encontraban ya en el año 2022 prácticamente culminados. Recordemos en este preciso sentido, y a título de mero ejemplo, la aprobación en años anteriores del Marco Estratégico de Energía y Clima, la Estrategia Española de Economía Circular 2030, la Estrategia de Movilidad Sostenible segura y Conectada, y, desde luego, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). La planificación en el año 2022 se caracteriza, pues, por la aprobación de instrumentos de

alcance más limitado, como la hoja de ruta del biogás, o las consideraciones que sobre eficiencia energética en los edificios se incluyen en el Plan de Vivienda). Hay, en cualquier caso, algunas excepciones como la Estrategia Forestal Española horizonte 2050, el Plan Forestal Español 2022-2032 y, desde luego, el Plan Estratégico de la PAC de España 2023-2027 (PEPAC).

e) Con todo, resulta obvio que las actuaciones más intensas en este ámbito son aquellas que se encuadran en el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), cuyos resultados se han ido valorando en tres informes de ejecución, entre los que nos interesa especialmente el publicado en febrero de 2023 (que recoge la situación existente a 31 de diciembre de 2022). Entre las actuaciones de desarrollo del PRTR, pocas dudas caben de que presentan una especial relevancia los «proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica» (PERTE). De esta manera, en el año 2022, aparte de las numerosas actuaciones de ejecución de los dos PERTE aprobados en el año 2021 (el PERTE para el desarrollo del Vehículo Eléctrico y Conectado –PERTE VEC–, y el PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento –PERTE ERHA–), ha visto la luz un buen número de nuevos proyectos estratégicos. De ellos nos interesan especialmente el PERTE Agroalimentario, el PERTE de Economía circular (PERTE EC), el PERTE para la industria naval, el PERTE de digitalización del ciclo del agua, y el PERTE de descarbonización industrial. Del examen del conjunto de los instrumentos que acabamos de reseñar se desprenden algunas notas características que comentamos a continuación.

En primer lugar, es claramente perceptible la especial relevancia que presentan los ámbitos de la energía, residuos y economía circular en el diseño de la estructura y actuaciones previstas en la práctica totalidad de estos proyectos estratégicos. Esto es, la consecución de los objetivos relacionados con la energía y el fomento de la economía circular rebasan nítidamente los estrictos márgenes que definen las actuaciones incardinables en los sus respectivos PERTE específicos (PERTE ERHA y PERTE EC). Buen ejemplo de ello son los dos PERTE aprobados en el sector industrial: el PERTE naval y el PERTE de descarbonización industrial. Así, el examen de la estructura del PERTE naval nos muestra que, junto a las prioridades de fortalecimiento del sector, digitalización y creación de empleo, una gran parte de las actuaciones que se enmarcan en sus diversas líneas están específicamente relacionadas con el fomento de las energías renovables (ya sea desde el punto de vista del desarrollo de infraestructuras que permitan aprovechar energías

renovables marinas, como en el desarrollo de sistemas de población). Especialmente clara se aprecia esta relación en el PERTE de descarbonización industrial, que, con vistas a contribuir a objetivo de neutralidad climática en 2050, prevé destinar el grueso de sus inversiones a actuaciones precisamente relacionadas con la mejora de la eficiencia energética, el fomento del uso de energías renovables, y la economía circular.

Lo anterior podría conducir a pensar que quizás este tipo de actuaciones podría haber encontrado acomodo en los PERTE generales ERHA y EC, habida cuenta de que las acciones que se prevén en los PERTE de ámbito más restringido no son sino una mera particularización de las medidas previstas en los proyectos estratégicos de energía y economía circular. No parece disparatado, sin embargo, mantener esta diversificación de PERTE, y no sólo porque esta estructura puede permitir ajustar las acciones de una manera más adecuada a las peculiaridades que presenta cada sector específico, sino también, y muy especialmente, porque, tal y como fue comentado en la reunión general del grupo que compone este Observatorio, diseñar un único PERTE general para energía o economía circular podría tener como consecuencia más que plausible dejar fuera de sus actuaciones a la pequeña y mediana empresa.

Por otra parte, y en relación con sus contenidos, la gran mayoría de las actuaciones que se desarrollan en el marco de los PERTE consisten en programas de ayudas y financiación, de tipología diversa, y con un protagonismo claro de la figura de la subvención. Destaca la circunstancia de que, en buena parte de los programas de subvenciones examinados, y de acuerdo con las previsiones del artículo 61 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, se establecen simultáneamente tanto las bases reguladoras como la convocatoria del procedimiento para el otorgamiento de las subvenciones.

A pesar del claro predominio del instrumento de la subvención entre las medidas que aparecen en los PERTE, y de una forma hasta cierto punto chocante, no es infrecuente encontrar en la estructura de estos proyectos estratégicos algunas líneas de actuación denominadas de «mejora de la gobernanza» o «medidas transformadoras», que no son otra cosa que la previsión –a veces, mera enumeración–, de medidas de carácter normativo. Baste recordar que el PERTE de digitalización del ciclo del agua prevé implementar una serie de «medidas de mejora de la gobernanza» que se concretan en la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en la transposición de la nueva Directiva de la calidad de las aguas destinadas al con-

sumo humano, así como en la reforma de diversas normas reglamentarias de menor rango en esta materia. En parecido sentido, el PERTE Naval incluye entre sus «medidas transformadoras» la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; la aprobación del «proyecto de real decreto por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas»; o la «adecuación del marco administrativo de autorización de instalaciones renovables marinas». A nuestro entender, esta práctica amalgamante, que no acabamos de comprender enteramente, puede que no sea la mejor solución desde el punto de vista de la técnica planificadora, de suerte que constituirían más propiamente los presupuestos jurídico-normativos para la realización de las actuaciones concretas que se prevén en cada PERTE.

f) Señalado lo anterior, procedemos ya a exponer las principales novedades de la actuación ambiental del Estado en el año 2022. Para ello, comenzaremos por apuntar los aspectos fundamentales de la actuación del Estado en la política ambiental estrictamente considerada, para pasar después a ofrecer una visión general de los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales.

Hay que apuntar finalmente que, habida cuenta de que diversos capítulos de este Observatorio se dedican al análisis pormenorizado de diversos sectores concretos que también tratamos aquí, omitiremos el análisis de algunos instrumentos de planificación en sectores concretos con el fin de no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema. Tal es el caso, por ejemplo, del Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, aprobado mediante Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, previsto en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y que viene a sustituir al primer Plan estratégico en la materia (2011-2017).

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

La actuación del Estado durante el año 2022, por lo que respecta a la política ambiental más estrictamente considerada, se ha centrado principalmente en los sectores del agua; costas y medio marino; residuos y economía circular. También presenta algunas

novedades relevantes en el ámbito del medio atmosférico y cambio climático. A estas materias dedicamos los apartados siguientes.

2.1 AGUAS

En el ámbito del agua, desde el punto de vista de la planificación y programación, y sin entrar en análisis más pormenorizados que se abordan en el correspondiente capítulo de esta obra, puede destacarse en primer lugar la aprobación de las «Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático», mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2022. Este instrumento parece coincidir, a pesar del cambio de denominación, con la «Estrategia del Agua para la Transición Ecológica», prevista entre las medidas de adaptación que recoge el Título V de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (concretamente, en su artículo 19.2), y definen las directrices y medidas que deberán contemplar los diversos instrumentos de planificación hidrológica, así como la gestión del dominio público hidráulico.

En cualquier caso, la actividad que presenta un mayor interés es aquella relacionada con la tramitación de los planes hidrológicos de tercer ciclo de planificación (2022-2027), que se ha visto culminada en su gran mayoría en el año 2022, aunque la aprobación definitiva de estos instrumentos se haya diferido a principios de 2023. Es el caso de los planes hidrológicos de las demarcaciones intercomunitarias, adoptados a través del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Por lo que respecta a las cuencas intracomunitarias, la situación es variada, en parte como consecuencia de las peculiaridades que alguna comunidad autónoma establece en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes hidrológicos, y del distinto peso de las competencias que en estos procedimientos ejerce la administración autonómica. Así, simplemente a modo de ejemplo, y por lo que respecta a los modelos en los que la aprobación inicial del plan corresponde a la administración autonómica mientras que la definitiva corresponde al Estado, cabe mencionar que el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa ha sido aprobado mediante Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, mientras que el plan correspondiente a las Cuencas Mediterráneas Andaluzas aún no se ha aprobado por el Consejo de Ministros (la última noticia de la que disponemos es que

mediante Acuerdo de 25 de abril de 2023, el Consejo de Gobierno de Andalucía ha aprobado inicialmente y remitido al Gobierno de la Nación para su aprobación definitiva tanto el Plan Hidrológico y el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas para el periodo 2022-2027). Por otro lado, la planificación de la parte de la demarcación del Cantábrico oriental cuyas competencias corresponden al País Vasco (concurren competencias estatales y autonómicas), se ha integrado en el Plan aprobado mediante Real Decreto 35/2023. En fin, la planificación de las cuencas internas de Cataluña, en un modelo que obvia la elevación al Consejo de Ministros del plan hidrológico para su aprobación definitiva mediante real decreto, se ha aprobado mediante Decreto 91/2023, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el período 2022-2027.

Desde otro punto de vista, es preciso mencionar también la aprobación, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de Digitalización del Ciclo del Agua. En términos generales, el PERTE mencionado incluye una serie de líneas de actuación que se dirigen fundamentalmente a promover actuaciones de carácter técnico y de formación, como instrumento que coadyuve a paliar los problemas de falta de información completa, y consecuente falta de control efectivo, de los usos del agua. Todo ello con el intento de responder a algunos desafíos como el cambio climático y la disponibilidad de agua; el control de vertidos, estado y calidad de las aguas; así como las infraestructuras disponibles y pérdidas de agua. Sus líneas de actuación, más allá de la enfocada a la «mejora de la gobernanza en materia de gestión de los usos del agua» a la que nos hemos referido en el apartado introductorio, consisten esencialmente en programas de ayudas y programas de formación, que muestran bien a las claras su vocación instrumental para la gestión del dominio público hidráulico.

En desarrollo de este PERTE la Orden TED/934/2022, de 23 de septiembre, aprobó las bases reguladoras de la concesión de ayudas por concurrencia competitiva para la elaboración de proyectos de mejora de la eficiencia del ciclo urbano del agua, así como la primera convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva de proyectos de mejora de la eficiencia del ciclo urbano del agua.

2.2 COSTAS Y MEDIO MARINO

La actividad del Estado en materia de costas y medio marino presenta cierta intensidad en el año 2022. Entre el variado elenco de actuaciones pueden destacarse los trabajos de redacción del Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa Española (cuyo avance fue presentado en junio de 2022), así como la fijación de los criterios de compatibilidad con los objetivos de las correspondientes estrategias marinas que, de acuerdo con el artículo 3.3 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, deben aplicarse en las autorizaciones de cualquier actividad que requiera la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos. A este último respecto, hay que recordar que los objetivos de las estrategias marinas para el segundo ciclo de planificación (2018-2024) fueron fijados mediante la Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, lo que obligaba a actualizar y modificar los criterios de compatibilidad establecidos de acuerdo con los objetivos correspondientes al primer ciclo de planificación. Pues bien, tal actualización se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 218/2022, de 29 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

Con todo, la principal novedad está relacionada con la Red de áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE), en tanto que el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, ha aprobado su Plan Director, así como los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red. Las limitaciones lógicas de extensión de este capítulo, y el hecho de que los aspectos relacionados con el medio marino se analicen específicamente en otra sección de este Observatorio, aconsejan no entrar en un análisis más minucioso de este Plan Director. No obstante, sí debe recordarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1056/2022, las directrices que incorpora el plan tienen un carácter orientador para su aplicación a escala de cada espacio marino protegido que voluntariamente se incorpore a la Red.

2.3 RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

El examen de la actividad del Estado por lo que respecta a los residuos en el año 2022 debe comenzar necesariamente por la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (modificada este mismo año a través de la Disposición final undécima de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas), que replantea el régimen jurídico general en la materia. La Ley 7/2022 incorpora al ordenamiento jurídico español las novedades en la legislación marco de residuos introducidas por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. También traspone la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente. Las novedades que introduce esta ley, muchas y de muy diversa índole, son comentadas en el capítulo dedicado a la legislación estatal de este Observatorio, al que nos remitimos.

Desde el punto de vista reglamentario, cabe destacar la aprobación del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, así como del Real Decreto 208/2022, de 22 de marzo, sobre las garantías financieras en materia de residuos. Todo ello sin olvidar el Real Decreto 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques, que transpone la Directiva (UE) 2019/883, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos de buques. Importa destacar de esta norma que se aplica también a buques pesqueros y a embarcaciones deportivas o de recreo que hagan escala en puertos españoles.

Descendiendo ya al ámbito de planificación y programación, debe recordarse que las líneas de planificación estratégica de carácter global en esta materia fueron establecidas en fechas relativamente cercanas a través de la Estrategia Española de Economía Circular 2030 (aprobada en el año 2020, y que ahora se integra entre las componentes del PRTR) y del I Plan de Acción de Economía Circular (PAEC 2021-2023), aprobado por el Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021. No se observa, por tanto, ninguna alteración de calado en el marco de planificación general en materia de residuos. Las principales novedades acontecidas en el año 2022 están relacionadas con el desarrollo del PRTR: la adopción del PERTE de Eco-

nomía Circular (PERTE EC), y las actuaciones de ejecución del «Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular» (PAINREC).

Muy sintéticamente, el PERTE de economía circular (PERTE EC) fue aprobado por el Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, y aparece como instrumento de desarrollo del componente «Política industrial de España 2030» del PRTR. En el contexto que se acaba de describir, el PERTE EC estructura sus actuaciones en dos programas de ayudas: un programa transversal aplicable a todos los sectores, y un programa destinado a la financiación en sectores específicos (textil, moda, plástico y energías renovables). Por su parte, el PAINREC constituye la componente 12.I3 del PRT, e incluye entre sus actuaciones el otorgamiento de ayudas dirigidas a la implementación de la normativa de residuos y a la promoción de la economía circular. El objetivo es poder cumplir con los compromisos asumidos por España en el PRTR. Es importante señalar, en cualquier caso, que el PERTE EC también incorpora entre sus medidas el mencionado PAINREC.

En desarrollo y ejecución de los instrumentos recién mencionados, hay que señalar que la Orden TED/1211/2022, de 1 de diciembre, ha aprobado las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el marco del programa transversal del PERTE EC. De acuerdo con las previsiones del artículo 61 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Orden mencionada efectúa además la convocatoria de las subvenciones, a otorgar en régimen de concurrencia competitiva, y que se dirigen a cuatro categorías de actuaciones: a) reducción del consumo de materias primas vírgenes; b) ecodiseño y puesta en el mercado de productos realizados bajo esquemas de ecodiseño; c) mejora de la gestión de residuos; d) transformación digital de procesos que permita mejorar la trazabilidad de productos y sus residuos, favorezcan la eficiencia del uso de los recursos o reduzca la generación de residuos.

Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2022 autorizó la propuesta de criterios de reparto y distribución territorial para la ejecución de créditos presupuestarios relativos al Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al Programa de Mejora de Gestión de Residuos Municipales.

2.4 ATMÓSFERA Y CAMBIO CLIMÁTICO

Como ya ha sido anticipado, la actuación ambiental del Estado en el año 2022 presenta algunas novedades relevantes en el ámbito del medio atmosférico (tanto por lo que se refiere a emisiones

como a calidad del aire), y del cambio climático. Ahora bien, conviene subrayar que estas novedades han venido de la mano del desarrollo de otras políticas sectoriales, fundamentalmente, pero no sólo, de las relativas a energía, movilidad, transporte e industria.

Ello no es en absoluto extraño, habida cuenta de la transversalidad inherente a la materia, que, por lo demás, se aprecia en la propia estructura de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Por esta razón, diferimos a los apartados sectoriales correspondientes, la descripción de las importantes disposiciones normativas que se han introducido este año en relación con las zonas de bajas emisiones –ZBE– (que incluye el desarrollo normativo del Título IV de la Ley 7/2021); así como de las actuaciones que despliegan el Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos, que se dirige a actuaciones destinadas a reducir las emisiones contaminantes (SO_2 , NO_x , NH_3 , CO_2 y $\text{PM}_{2,5}$). Lo mismo cabe decir de las previsiones que, por lo que respecta a emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se contienen en el PERTE de descarbonización industrial, así como de la fijación de criterios de sostenibilidad y reducción de emisiones GEI de biocarburantes, biolíquidos y biomasa que realiza el Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo.

A estos extremos, como decimos, nos referiremos en sus lugares oportunos. Baste señalar aquí para completar el panorama, la aprobación del Real Decreto 309/2022, de 3 de mayo, que incide en el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono. En este sentido, Real Decreto 309/2022 opta por continuar con el mecanismo de compensación de los costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero repercutidas en los precios de la electricidad, que ya estableciera el Real Decreto 1055/2014, si bien adaptándolo a las nuevas Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero después de 2021, recogidas en la Comunicación de la Comisión Europea COM (2020) 6400. Las mencionadas Directrices se ajustan a los nuevos objetivos en materia de cambio climático para 2030: una cuota mínima del 32 % de energías renovables; un 32,5 % de mejora de la eficiencia energética; y un 40 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990). Destaquemos, por último, que el Real Decreto 309/2022 incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para inten-

sificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE.

Apuntemos finalmente que el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 1 de marzo de 2022, ha modificado la asignación individualizada de derechos de emisión a operadores aéreos para los años 2021 a 2023, que resultaba obligada como consecuencia de diversos aspectos relacionados con el BREXIT.

3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Apuntadas ya las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ahora la exposición de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en otras políticas del Estado, atendiendo fundamentalmente a las labores de planificación y ejecución. En este sentido, el examen de la actividad llevada a cabo en el año nos muestra que este tipo de consideraciones ha estado especialmente presente en los ámbitos de la energía, industria, movilidad y transporte. Junto a ellas, merecen también una mención particularizada, aunque muy breve, las actuaciones en el sector forestal, así como en materia de agricultura.

3.1 ENERGÍA

3.1.1 Un apunte de las principales novedades normativas. Especial consideración del procedimiento de afección ambiental para proyectos de energías renovables

Desde el punto de vista normativo, y a pesar de que no es propiamente un aspecto que corresponda a los propósitos de este capítulo, centrado esencialmente en actuaciones de planificación, programación y ejecución, no podemos dejar de mencionar, siquiera sucintamente, que la materia de energía ha sido abordada de forma profusa en seis reales decretos leyes (3/2022; 6/2022; 14/2022; 17/2022; 18/2022 y 20/2022). En términos generales, estas normas

ocupan buena parte de su articulado a establecer medidas temporales que, con más o menos acierto, están dirigidas a intentar paliar los efectos de la subida de precios de la energía, especialmente apreciable en el año 2022. Muchas de esas medidas consisten en ayudas y subsidios a empresas, profesionales y usuarios (algunas bien conocidas como el descuento aplicado en la factura de los combustibles). En otros casos se trata de medidas de otra índole, como, por ejemplo, las previsiones que establece el Real Decreto-ley 14/2022, que para fomentar el ahorro y mejorar la eficiencia energética, introduce algunas reformas temporales en el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) –que inciden en los sistemas de climatización de los edificio–, establece diversas disposiciones acerca de temperaturas máximas y mínimas, o se ocupa también de los sistemas de aislamiento.

No obstante lo que se acaba de indicar, conviene no perder de vista que algunos de los contenidos de estas normas son de más calado, e inciden en elementos estructurales del régimen jurídico aplicable a esta materia de energía. De esta manera, y siguiendo la línea que marcó el Real Decreto-ley 3/2022 –que, por lo demás, incorporó al ordenamiento español la Directiva (UE) 2020/1057–, el Real Decreto-ley 14/2022 establece algunas disposiciones relevantes sobre electrificación, despliegue de energías renovables (eléctrica, con especial énfasis en el autoconsumo, y gases renovables). Por su parte, el Real Decreto-ley 18/2022 incide de nuevo en el autoconsumo, penetración de gases renovables y eficiencia en el alumbrado exterior. Particular mención merece el Real Decreto-ley 6/2022 que procede a la actualización del régimen retributivo específico de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, además de introducir diversas disposiciones con incidencia en el ámbito del autoconsumo.

Entre las previsiones que establecen las normas mencionadas, son especialmente llamativas aquéllas que introducen los reales decretos 6/2022 y 20/2022 y que implican tanto la simplificación de los procedimientos de autorización de proyectos de energías renovables, como la relajación de las exigencias relativas a la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos, a través del denominado «procedimiento de determinación de afección ambiental». Importa destacar, en cualquier caso, que se trata de medidas de carácter temporal aplicables a los proyectos de energías renovables respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización administrativa ante el órgano sustantivo antes del 31 de diciembre de 2024. Muy sintéticamente, las normas recién mencionadas exclu-

yen de la exigencia automática de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental (EIA), ya sea ordinaria o simplificada, de todos los proyectos de energía renovable incluidos en los anexos I y II de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (con la excepción de los proyectos ubicados (i) en superficies integrantes de Red Natura 2000, (ii) en espacios naturales protegidos definidos en el artículo 28 de la Ley 42/2007 y (iii) en el medio marino; así como de los proyectos de construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 kilómetros). De esa manera, los proyectos mencionados quedan sometidos al procedimiento de determinación de afección ambiental, en el que el órgano ambiental, a partir de la información aportada por el promotor (que incluye un estudio de impacto ambiental con el contenido que establece el artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2022), después de una tramitación con unas más relajadas exigencias de participación y consultas, y con unos plazos breves, emite un «informe de determinación de afección ambiental». En este informe el órgano ambiental determina si el proyecto debe someterse a EIA o, por el contrario, puede continuar su tramitación por no apreciarse la existencia de efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. En estos casos, el órgano ambiental puede introducir las medidas mitigadoras y compensatorias. En definitiva, *nihil novum sub sole*, nos encontramos ante un mecanismo similar a los conocidos como «mitigated FONSI» en la práctica estadounidense en la aplicación de la NEPA, o de la ya antigua práctica en el derecho español anterior a la Ley 21/2013, de determinar la innecesaridad de someter un proyecto a evaluación de impacto ambiental a través de una resolución de un procedimiento caso a caso, en la que se incluyen medidas mitigadoras y compensatorias.

Esta medida, casi huelga decirlo, ha resultado algo más que polémica, y a nuestro entender, con razón. No obstante, debe reconocerse que está alineada con el enfoque que adoptó la Unión Europea a finales del mismo año 2022, cuando aprobó el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. La norma europea citada también aligera, por un periodo de dieciocho meses desde su entrada en vigor, los requisitos aplicables a la autorización de determinados proyectos de energías renovables, y, entre ellos, la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2011/92/UE de evaluación de impacto ambiental. No es éste el lugar adecuado para analizar las previsiones del Reglamento (UE) 2022/2577, aunque puede observarse en una primera lectura que su alcance parece algo más limitado que el de la

norma española (por cuanto, por ejemplo, únicamente se refiere a los proyectos de implantación de energía solar contenidos en el Anexo II de la Directiva 2011/92/UE, y no a los del Anexo I). Sea como fuere, tampoco han faltado críticas aceradas a las previsiones que establece esta norma europea. En definitiva, parece afirmarse una reacción a estos enfoques bajo la premisa de aceptar la transición energética, pero no a cualquier precio.

Más allá de lo que se acaba de indicar, y por lo que respecta a normas de carácter reglamentario, debemos citar la aprobación del Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables. Se trata de una norma relevante por cuanto incorpora parcialmente al derecho español la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

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

Considerando ya los instrumentos de planificación y programación, la primera idea que conviene retener es que, como ya hemos anticipado en el apartado introductorio, se observa una atenuación del número y entidad de las iniciativas estratégicas y planificadoras en la materia, comparada con la tónica general de estos últimos años. Ello es en buena parte lógico, habida cuenta de que en el 2022 ya habían sido aprobados el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), la Estrategia de Transición Justa; la Estrategia a largo plazo para una Economía Española Moderna Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050; la Estrategia de Almacenamiento energético; así como otros instrumentos estratégicos de carácter más específico (como la Hoja de ruta del hidrógeno renovable o la Hoja de ruta para el Desarrollo de la Eólica marina y de las energías del mar en España).

No obstante lo anterior, sí que es preciso mencionar algunas novedades de interés acaecidas en el año 2022. Tal es el caso de la aprobación del «Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica en el horizonte 2026» (mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022). Muy sintéticamente, recordemos que este plan es fruto de una larguísima tramitación que hemos podido seguir a lo largo de las tres últimas ediciones de

este Observatorio, y que se vincula expresamente al cumplimiento de los compromisos en materia de energía y clima que se concretan en el PNIEC 2021-2030, y a la maximización de la penetración renovable en el sistema eléctrico.

Por otra parte, es también destacable la aprobación (mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del mismo día 22 de marzo) de la «Hoja de ruta del biogás». Se encuadra en los instrumentos de desarrollo del PNIEC 2021-2030, y, por ende, aparece ligada también al cumplimiento de los objetivos que a este respecto marca la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Por lo que respecta a sus contenidos, marca unos objetivos de producción de biogás de 10,41 TWh anuales en 2030, definiendo para ello una serie de líneas de acción destinadas a impulsar la inversión.

Apuntemos finalmente la adopción de algún plan de alcance más limitado, como el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, y publicado a través de la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo.

3.1.3 Las actuaciones de desarrollo del PERTE ERHA

Como ya ha sido anticipado, gran parte de la actuación ambiental del Estado en el sector de la energía ha tenido lugar a través del desarrollo y ejecución del PERTE ERHA, llevada a cabo fundamentalmente a través de numerosos programas de ayudas públicas, con una clara primacía de la subvención. Algunos de estos programas son continuación de las iniciativas que ya se emprendieron en diciembre de 2021, mientras que otros son de nuevo cuño. Intentando sistematizar mínimamente esta cuestión, puede observarse que las ayudas convocadas a lo largo del año 2022 se centran en los siguientes ámbitos específicos del PERTE-ERHA: a) instalaciones eólicas y minicentrales hidroeléctricas; b) almacenamiento energético; c) comunidades energéticas; d) hidrógeno renovable; e) biogás.

a) Así, y en cuanto al primero de los ámbitos citados, hay que traer a colación los denominados «Programas Repotenciación Circular», regidos por la Orden TED/1071/2022, de 8 de noviembre. Esta Orden, además de establecer las bases de los programas de concesión de ayudas, efectúa la primera convocatoria para sus tres subprogramas: «repotenciación de instalaciones eólicas» (programa 1); la «renovación tecnológica y medioambiental de mini-

centrales hidroeléctricas de hasta 10 MW» (programa 2); y las «instalaciones innovadoras de reciclaje de palas de aerogeneradores» (programa 3).

b) Desde el punto de vista del almacenamiento energético, debe mencionarse la convocatoria para la concesión de ayudas a proyectos innovadores de almacenamiento energético híbrido con instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, reguladas mediante la Orden TED/1177/2022, de 29 de noviembre. Hay que añadir además las actuaciones de ejecución de la convocatoria realizada mediante Orden TED/1447/2021, de 22 de diciembre, «por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas para proyectos innovadores de I+D de almacenamiento energético» a la que ya nos referimos en la pasada edición de esta obra.

c) En el desarrollo del PERTE ERHA llevado a cabo en el año 2022 se observa también la existencia de actuaciones emprendidas en el ámbito de las comunidades energéticas. Muy sucintamente, recordemos que el impulso y desarrollo de las comunidades energéticas aparece como una reforma específica dentro de la componente 7 del PRTR («despliegue e integración de energías renovables»), y es además uno de los aspectos que se contemplan en el PNIEC 2021-2030 para la consecución de los objetivos que marca el plan últimamente citado en mejora de eficiencia energética y utilización de energía renovable.

Pues bien, en este contexto, y siguiendo la línea marcada por la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (Programa CE IMPLEMENTA), se han aprobado en el 2022 sucesivas convocatorias de ayudas dirigidas a entidades jurídicas, públicas o privadas, y cuya finalidad sea el desarrollo de proyectos de energía renovable eléctrica y térmica, eficiencia energética, infraestructura para movilidad sostenible y gestión de la demanda mediante comunidades energéticas. Concretamente, las convocatorias se han realizado a través de cuatro resoluciones del Director General de E. P. E. de 12 de enero y 27 de octubre de 2022.

También en el ámbito de las Comunidades energéticas cabe citar el programa CE OFICINAS, cuya primera convocatoria se ha realizado a través de la Orden TED/1021/2022, de 25 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a Oficinas de Transformación Comunitaria para la promoción y dinamización de comunidades energéticas (Programa CE Oficinas), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

d) Por lo que respecta al hidrógeno renovable, hay que recordar que, como ya observamos en la anterior edición de esta obra, la Orden TED/1444/2021 estableció en diciembre de 2021 las bases reguladoras de los Programas de incentivos a la cadena de valor innovadora y de conocimiento del hidrógeno renovable en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Esta línea de ayudas comprende cuatro programas de incentivos (Programa de incentivos 1: Capacidades, Avances Tecnológicos e implantación de líneas de ensayo y/o fabricación; Programa de incentivos 2: Diseño, demostración y validación de movilidad propulsada por hidrógeno; Programa de incentivos 3: Grandes demostradores de electrólisis y proyectos innovadores de producción de hidrógeno renovable; y Programa de incentivos 4: Retos de investigación básica-fundamental, pilotos innovadores y la formación en tecnologías habilitadoras) Pues bien, a través de las correspondientes resoluciones del Consejo de Administración de E. P. E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), se han aprobado las respectivas convocatorias para cada uno de estos programas.

A la línea a la que acabamos de referirnos, hay que añadir también la primera convocatoria de los denominados «Proyectos PIONEROS», realizada a través de la Resolución de 27 de enero de 2022, del Consejo de Administración de E. P. E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M. P.

e) Por último, y como ya hemos señalado, la ejecución del PERTE ERHA en el año 2022 ha incluido también actuaciones relacionadas con el fomento del biogás. En este sentido, la Orden TED/706/2022, de 21 de julio, estableció las bases reguladoras y programas de incentivos para la concesión de ayudas a proyectos singulares de instalaciones de biogás, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Debe destacarse que este programa incluye dos subprogramas diferentes, para tratar de responder a las exigencias relacionadas con la compatibilidad de estas ayudas con el mercado interior. De esta manera, el programa de incentivos 1 va dirigido a los beneficiarios que realicen alguna actividad económica por la que ofrezcan bienes o servicios en el mercado, mientras que el programa de incentivos 2 se dirige a beneficiarios que no realicen tales actividades. Apuntemos finalmente que la primera convocatoria de ayudas referidas a los dos programas de incentivos incluidos en esta línea, se ha producido mediante Resolución de 27 de julio de 2022 del Consejo de Administración de E. P. E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

3.1.4 Desarrollo urbano sostenible: eficiencia energética y uso de energía limpia en entidades locales

Desde el punto de vista de las implicaciones de las consideraciones energéticas en el desarrollo urbano sostenible, hay que dar cuenta de la continuación de las actuaciones del Programa DUS 5000, a través de la Resolución de la Presidenta de E. P. E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M. P., de 4 de noviembre de 2022, por la que se acuerda la ampliación y nueva asignación de presupuesto aplicable a este instrumento. Recordemos que el Programa DUS 5000 se encuentra regulado mediante el Real Decreto 692/2021, y que se articula a través de un mecanismo de concesión directa de ayudas para inversiones a proyectos singulares locales de energía limpia (como proyectos de eficiencia energética en edificios e infraestructuras públicas, fomento de las inversiones verdes, autoconsumo, o movilidad sostenible).

3.1.5 Otras actuaciones relevantes

Para finalizar este apretado repaso de la actuación ambiental del Estado en el ámbito de la energía, detallado pero no exhaustivo, queda ya simplemente dar cuenta de otras actuaciones en esta materia realizadas en el año 2022, y que responden a compromisos asumidos en el PRTR.

Así, cabe mencionar que, en el ámbito de las comunidades energéticas, se han producido dos nuevas convocatorias (mediante Resolución idea de 27 de octubre), del programa de incentivos a proyectos singulares de comunidades energéticas dentro del Programa CE Implementa.

Por su parte, el Real Decreto 377/2022, de 17 de mayo, amplía la tipología de beneficiarios del Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial.

3.2 MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Las actuaciones del Estado en las políticas relacionadas con la movilidad y el transporte, entendidas en sentido amplio, han presen-

tado cierta intensidad en el año 2022. Conviene recordar de manera preliminar que el marco general en el que se mueven todas las iniciativas que ahora examinamos es el que establece la «Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada 2030 (EM 2030)», aprobada en diciembre de 2021 y, desde luego, el PRTR, cuyo examen, siquiera somero, basta para constatar la presencia de estos aspectos en el diseño de sus políticas palanca y componentes. Por otra parte, apuntemos adicionalmente que los aspectos relacionados con la movilidad sostenible y uso de energía limpia en el transporte aparecen también en otras normas, planes y programas inicialmente concebidos para otros sectores –por ejemplo, el Marco Estratégico de Energía y Clima (y singularmente el PNIEC)– .

En los párrafos que siguen expondremos muy esquemáticamente las principales novedades acaecidas en esta materia durante el año 2022. Como se observará, la actuación del Estado ha incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con el vehículo eléctrico y conectado, y las zonas de bajas emisiones. Es también destacable la actividad relacionada con la sostenibilidad del transporte marítimo y ferroviario. En cualquier caso, y antes de abordar el repaso de las actuaciones específicas recién apuntadas, es preciso anotar que a lo largo del año 2022 ha continuado tramitándose la Ley de Movilidad Sostenible. Muy resumidamente, el Anteproyecto de Ley fue sometido al trámite de consultas y audiencia pública entre el 1 de marzo y el 13 de abril; el Consejo de Ministros aprobó el proyecto para su remisión a las Cortes Generales el 13 de diciembre del año de referencia, y fue presentado a las Cortes Generales el 19 de diciembre de 2022. A pesar de todo ello, la ya largamente esperada Ley de Movilidad Sostenible no ha sido aprobada aún. Es más, en el momento de revisar este capítulo, el proyecto de ley ha decaído tras la disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones generales a celebrar en julio de 2023.

3.2.1 Vehículo eléctrico y conectado

Por lo que respecta al vehículo eléctrico y conectado, y desde el punto de vista de las actuaciones de programación y planificación, debemos referirnos en primer lugar a aquéllas encuadrables en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado (PERTE VEC). En este sentido, se observa que se han ejecutado las actuaciones relacionadas con el programa de ayudas a actuaciones integrales de la cadena industrial del vehículo eléctrico y conectado, cuyas bases reguladoras se aprobaron mediante la Orden ICT/1466/2021, de 23

de diciembre. Más concretamente, la Orden ICT/209/2022, de 17 de marzo efectúa la convocatoria correspondiente al año 2022. Por su parte, las Órdenes ICT/359/2022, de 25 de abril e ICT/426/2022, introducen determinadas modificaciones a la Orden ICT/1466/2021. Cabe destacar en este punto que las actuaciones subvencionables en este programa abarcan actividades como la fabricación de pilas y acumuladores eléctricos; actividades de diseño especializado; fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques; valorización, tratamiento y eliminación de residuos, entre otros.

Ligados también con el desarrollo del PRTR, en concreto en el eje 9 (movilidad eléctrica y eficiente), debemos referirnos también a los sempiternos programas MOVES. En este sentido, cabe reseñar en primer lugar la continuación de las actividades del programa MOVES III, del que ya nos ocupamos en la anterior edición de este Observatorio. También se ha aprobado (mediante Resolución del Consejo de Administración de IDAE, de 14 de septiembre de 2022) una segunda convocatoria del programa MOVES Proyectos Singulares (MOVES Proyectos Singulares II), centrada en la financiación de proyectos singulares y proyectos relativos a desarrollos experimentales e innovadores, llevados a cabo en el territorio nacional, relacionados con el vehículo eléctrico. A estas iniciativas hay que añadir la aparición de otro programa: el MOVES FLOTAS, concebido como complementario del programa MOVES III, y que se dirige a la financiación de proyectos de electrificación de flotas con vehículos eléctricos y de pila de combustible. De esta manera, en enero del año 2022 se realizó la primera convocatoria de este programa (mediante Resolución de 12 de enero de 2022, del Director General de E. P. E. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), M. P.). Apuntemos que las bases reguladoras de este programa son las establecidas por la Orden TED/1427/2021, de 17 de diciembre.

Finalmente, y por lo que respecta a los aspectos relacionados con la recarga de vehículos eléctricos, debe mencionarse la aprobación del Real Decreto 184/2022, de 8 de marzo por el que se regula la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos. La mencionada norma reglamentaria, que desarrolla la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece los requisitos para la prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos. En este sentido, y limitado su ámbito de aplicación a los puntos de recarga de acceso público, establece diversas obligaciones, entre las que se encuentra la de remitir información sobre las características de las instalaciones para elaborar un mapa oficial de puntos de recarga.

A cuanto se acaba de señalar, hay que añadir también las previsiones que establece el Real Decreto 450/2022, de 14 de junio, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, en el sentido de que incorpora una dotación mínima de puntos de recarga y una infraestructura mínima para la posterior instalación de puntos en las edificaciones. Apuntemos, por último, que este Real Decreto 450/2022 incorpora al ordenamiento español los aspectos relacionados con la electromovilidad que establece la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.

3.2.2 Las zonas de bajas emisiones

Como ya ha sido anticipado, algunas de las principales novedades en materia de movilidad y transporte están relacionadas con las zonas de bajas emisiones. De esta manera, se ha aprobado el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, que desarrolla el artículo 14.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. La citada norma regula los requisitos mínimos de delimitación y diseño que deberán satisfacer las zonas de bajas emisiones (ZBE) que establezcan las entidades locales, así como los relativos a la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental a los vehículos. Son interesantes también sus contenidos por lo que respecta a los requisitos que los proyectos de ZBE elaborados por las entidades locales deben cumplir por lo que respecta a la calidad del aire y al cambio climático. En este sentido, impone a las entidades locales la obligación tanto de fijar objetivos relacionados con estos aspectos, así como de establecer las medidas concretas que se prevén para alcanzarlos. Por lo que respecta a los objetivos de calidad de aire, éstos deben comportar una mejora respecto de la situación de partida en el interior del perímetro de la ZBE, y, obviamente, deben ser congruentes con los valores límite de calidad del aire previstos en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. En cuanto a los objetivos relacionados con el cambio climático, el Real Decreto 1052/2022 los liga a las previsiones del PNIEC.

Desde una perspectiva diferente, dentro del marco de los instrumentos de desarrollo del PRTR, hay que mencionar finalmente el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano y de la movilidad. Se trata de un instrumento vinculado al componente I.1 del PRTR (Plan de choque de movilidad sos-

tenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos). Está dirigido a municipios y entidades supramunicipales, para que realicen «actuaciones que contribuyan a la mejora de la calidad del aire y reducción del ruido en los entornos urbanos, el impulso de la descarbonización de la movilidad urbana a través de diferentes medidas dirigidas al propio tejido de la ciudad y sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano». Pues bien, en el año 2022 se ha abierto una segunda convocatoria de este programa mediante Orden Ministerial, de 21 de junio (BOE de 26 de junio).

3.2.3 Otras actuaciones en infraestructuras y transporte sostenible. Especial referencia al transporte marítimo y ferroviario

Abordamos ahora la exposición de otras actuaciones emprendidas en el año 2022 y que se incluyen en el desarrollo de la componente 6 (movilidad sostenible, segura y conectada) del PRTR. Entre ellas, y aparte de las inversiones directas que se realizan en los programas centrados en la Red Nacional de Transporte-Corredores europeos, y en la Red transeuropea de transporte (con especial incidencia en el ferrocarril), es preciso referirse a diversos programas de ayudas. Muy sintéticamente, encontramos el «Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital» (regulado por la Orden TMA/370/2022, de 21 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de Apoyo al Transporte Sostenible y Digital en concurrencia competitiva, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2022) y el «programa de eco-incentivos al transporte sostenible». Por lo que respecta a este último, se han abierto dos convocatorias en el año 2022, referidas respectivamente a eco-incentivos en el transporte marítimo (regulado por la Orden Ministerial 391/2022, de 26 de abril que aprueba las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones en concurrencia no competitiva y el procedimiento y la convocatoria para la selección de las entidades colaboradoras que participarán en la gestión); y ferroviario (regulado por la Orden Ministerial 371/2022 de 21 de abril publicada en el BOE y su posterior modificación con la Orden Ministerial 1234/2022 de 12 de diciembre).

3.3 INDUSTRIA

La actuación del Estado en el sector industrial en el año 2022 se caracteriza, en primer lugar, por la adopción de numerosas medidas de índole económica económico y de carácter temporal, destinadas a paliar los efectos en el sector industrial de la subida de precios de la energía, y que abarcan desde reducciones en las facturas de peaje de acceso a redes de transporte y distribución de energía eléctrica, hasta la concesión de ayudas directas y créditos extraordinarios. Baste recordar a modo de ejemplo el elenco de medidas relativas a las industrias electrointensivas y a las industrias intensivas en el consumo de gas, que estableció el Real Decreto-ley 6/2022.

Con todo, las principales novedades planificadoras y de ejecución en este sector están relacionadas con la aprobación de dos PERTE, encuadrados ambos en el en desarrollo del «Programa de impulso de la Competitividad y Sostenibilidad Industrial», previsto en el PRTR dentro de su componente «Política Industrial España 2030». Se trata del Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica para la modernización y diversificación del ecosistema naval español (conocido como PERTE naval), y del PERTE de descarbonización industrial. Como podremos comprobar inmediatamente, en sus objetivos y líneas de actuación vuelven a aparecer recurrentemente los conceptos de energía (energías renovables, eficiencia energética), economía circular, y bajas emisiones.

El PERTE naval fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de marzo de 2022, e integra una serie de actuaciones y medidas encuadrables en dos ámbitos diferenciados: a) los proyectos transformadores de la cadena de valor industrial del sector naval (esencialmente articulados a través de mecanismos de ayudas de carácter plurianual), y b) las denominadas medidas transformadoras (que presentan un carácter heterogéneo, y que incluyen también algunas de carácter normativo).

En desarrollo de este PERTE naval se han establecido las bases reguladoras para la concesión de ayudas a actuaciones de integración y transformación de la cadena de valor industrial este sector, mediante Orden ICT/739/2022, de 28 de julio. Las concretas actuaciones dentro de esta línea integral inciden muy especialmente en el aprovechamiento de energía renovable marina y producción de hidrógeno renovable en el mar; en el diseño o desarrollo de buques y sistemas de propulsión naval avanzados que utilicen combustibles procedentes de fuentes renovables; en medidas de ahorro energético o eficiencia energética; así como en el desarrollo de solucio-

nes de economía circular (ecodiseño, reutilización, reducción de residuos y la reducción de la contaminación). Por su parte, la Orden ICT/1306/2022, de 21 de diciembre, modificó la mencionada Orden ICT/739/2022, y efectuó la convocatoria mediante tramitación anticipada correspondiente al año 2023.

Por su parte, el PERTE de descarbonización industrial (aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 2022), se centra en la industria manufacturera. Sus objetivos están relacionados, esencialmente, con aspectos energéticos (mejora de la eficiencia y aumento de la seguridad de suministro), de reducción de emisiones, y de economía circular (utilización de los subproductos y valorización de los residuos para integrarlos en otros procesos y así reducir el impacto medioambiental de los productos a lo largo de su ciclo de vida). Por lo que respecta a sus contenidos, y como es relativamente común en la estructura de los PERTE, prevé una línea de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria, junto a otros mecanismos de alcance más específico (como el apoyo al desarrollo de nuevas instalaciones manufactureras altamente eficientes y descarbonizadas). La fecha de su aprobación hace que no se hayan producido desarrollos significativos de este PERTE a lo largo del año 2022.

Más allá de las actuaciones relacionadas con los PERTE, cabe destacar, por último, la continuidad de las actuaciones relacionadas con el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial, regulado por el Real Decreto 263/2019, y que tiene como finalidad incentivar la realización de actividades en el sector industrial que reduzcan las emisiones de dióxido de carbono y el consumo de energía final. En este sentido, y a través de sendas resoluciones de 1 de junio y 27 de octubre del Consejo de Administración del IDAE, se ha ampliado sucesivamente el presupuesto del programa citado.

3.4 AGRICULTURA Y PESCA

No parece ofrecer dudas que la actuación ambiental del Estado ha sido particularmente intensa en el sector agrario en el año 2022, en el que destaca muy especialmente la aprobación del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 (PEPAC), así como de un PERTE (el PERTE Agroalimentario) en desarrollo del PRTR.

Muy sintéticamente, y por lo que respecta al PEPAC, hay que señalar que, culminada su tramitación en España a lo largo del año 2022, fue finalmente aprobado por la Comisión Europea el 31 de agosto. Se trata de un plan cuya elaboración viene exigida por el

régimen jurídico de la Unión Europea aplicable a la PAC, y que se ordena al «*desarrollo sostenible de la agricultura, la alimentación y las zonas rurales para garantizar la seguridad alimentaria de la sociedad a través de un sector competitivo y un medio rural vivo*». Como es evidente, las medidas que contiene este muy extenso instrumento de planificación inciden en aspectos muy diferentes de la actividad agraria, entre los que, a nuestros efectos, destacan por sus obvias implicaciones ambientales aquéllos referidos a la nutrición de suelos agrarios –fertilización–, productos fitosanitarios, antibióticos, nitratos y bienestar animal.

La aplicación de la PAC en España, y la aprobación del PEPAC, ha tenido también un reflejo significativo desde un punto de vista normativo, de suerte que ha sido necesario aprobar la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, así como diecinueve reales decretos en este año. Muy sintéticamente, la Ley 30/2022 recién citada, junto a múltiples cuestiones relacionadas con la gobernanza del plan, presenta algunas novedades de interés por lo que respecta a la nutrición sostenible en suelos agrarios –con la introducción de un nuevo régimen sancionador– y el establecimiento del régimen aplicable a la Zonificación agroambiental para la implantación de energías renovables (DA Cuarta). En este sentido, emplaza al Gobierno para que en un periodo de tres meses desde su entrada en vigor amplíe la herramienta «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que pasará a denominarse «Zonificación agroambiental para la implantación de energías renovables», incluyendo una Zonificación agraria para la implantación de energías renovables. La Ley establece algunos límites a esta zonificación por lo que respecta a la consideración de determinadas superficies como zonas de sensibilidad agraria máxima, muy alta o alta.

Por lo que respecta a los reales decretos aprobados, la mayoría a finales de diciembre de 2022, señalemos que algunos de ellos inciden en aspectos de gobernanza y gestión de las ayudas –incluyendo el sistema de información de explotaciones (SIEX)–, otros en la fijación de las condiciones y requisitos de acceso a las ayudas, y otros contienen normas de carácter sectorial más limitadas (afectan a frutas y hortalizas, vino y apicultura). La mera enumeración de estas normas excede por completo de nuestros propósitos en este capítulo. Ello no obstante, sí nos interesa mencionar aquellos que inciden en los aspectos de nutrición de suelos agrarios, productos fitosanitarios, antibióticos, nitratos y transporte y bienestar animal.

Concretamente: «Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias; Real Decreto 992/2022, de 29 de noviembre, por el que se establece el marco de actuación para un uso sostenible de antibióticos en especies de interés ganadero; Real Decreto 990/2022, de 29 de noviembre, sobre normas de sanidad y protección animal durante el transporte; Real Decreto 1050/2022, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios; Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios; y el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal, y se modifican varios reales decretos.»

Junto al PEPAC y al paquete normativo al que acabamos de referirnos, no puede olvidarse la adopción en el marco del PRTR de un PERTE específico en este sector. Se trata del denominado PERTE agroalimentario, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2022, y publicado mediante Orden PCM/81/2022, de 9 de febrero. Entre sus objetivos, además de la mejora de la competitividad, trazabilidad y seguridad en el sector agroalimentario, aparece el de contribuir a la sostenibilidad de dicho sector. Todo ello sin perder de vista las consideraciones relacionadas con el reto demográfico presentes en la concepción de este instrumento. Apuntemos también que el examen de los contenidos de este PERTE, muestra la previsión de múltiples actuaciones dirigidas específicamente a la descarbonización, al uso eficiente de la energía y de recursos naturales, y a la economía circular (con un énfasis especial en las medidas en materia de transporte, almacenamiento, envasado y desperdicio de alimentos). Una vez más, como es perfectamente apreciable en el resto de PERTE examinados en esta edición del Observatorio, se constata la relevancia que la eficiencia energética y la economía circular han tenido en el diseño de las políticas estatales en el año de referencia.

Demos cuenta finalmente de las actuaciones realizadas en ejecución del PERTE agroalimentario, que comprenden el establecimiento de las bases reguladoras que rigen las convocatorias de concesión de ayudas (mediante Orden ICT/738/2022, de 28 de julio), y a la aprobación mediante tramitación anticipada de la convocatoria correspondiente al año 2023 (a través de la Orden ICT/1307/2022, de 22 de diciembre).

Por lo que respecta a la pesca, y aparte de la tramitación de la Ley de Pesca sostenible (que ha sido finalmente aprobada en el año 2023 –Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera–), hay que dar noticia fundamentalmente, de la aprobación mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de enero de 2022, del Plan Nacional para la reducción de las capturas accidentales en la actividad pesquera.

3.5 VIVIENDA Y EDIFICACIÓN

La actuación ambiental del Estado en el año 2022 también presenta algunas novedades relevantes en el ámbito de la vivienda y edificación, que, por lo que ahora nos interesa, y siguiendo una línea ya observable en los últimos años, están relacionadas fundamentalmente con aspectos de eficiencia energética y de generación de energía procedente de fuentes renovables.

Desde el punto de vista normativo, debe traerse a colación el ya mencionado Real Decreto 450/2022, de 14 de junio, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación. Se trata de una norma que transpone parcialmente la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, que introdujo diversas modificaciones en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. En este sentido, y además de las previsiones relacionadas con los puntos de recarga de vehículos eléctricos que han sido mencionadas en un apartado anterior, el Real Decreto 450/2022 introduce también nuevas exigencias en la sección HE5 (que pasa a denominarse «Generación mínima de energía eléctrica procedente de fuentes renovables») del documento básico HE (ahorro de energía) del Código Técnico de la Edificación. Entre sus previsiones destaca la exigencia de incorporar sistemas de generación de energía procedente de fuentes renovables a los edificios de nueva construcción, así como a la ampliación de edificios existentes y a reformas integrales con una superficie mayor a 1.000 metros cuadrados. Ello supone una disminución del límite anterior, que se establecía en 3000 metros cuadrados.

Desde otro punto de vista, las consideraciones relativas a la eficiencia energética y de sostenibilidad ambiental aparecen también en el Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (PEAV 2022-2025), aprobado mediante el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero. Con el objetivo confesado de contribuir a «alcanzar los objetivos de ahorro de uso final de la energía establecidos en el artículo 7 de

la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018», el PEAV 2022-2025 incorpora determinadas exigencias aplicables a las viviendas contempladas tanto en el «programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad», como en el «programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda». Así, estas viviendas deberán tener como mínimo una calificación energética A, tanto en emisiones de CO₂ como en consumo de energía primaria no renovable. También presentan interés algunas previsiones relacionadas específicamente con el segundo de los programas citados, por cuanto contempla como actividades subvencionables, entre otras, aquéllas dirigidas a las «obras de mejora de la accesibilidad de espacios públicos y de mejora de la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos, protección de la biodiversidad y de mejora de la eficiencia energética y utilización de energías renovables».

Es dable reseñar, finalmente, la aprobación a través de la Orden TMA 178/2022, de una convocatoria de ayudas del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (Pirep Local), entendido como una medida que puede ayudar al objetivo de descarbonizar el parque de edificios en el horizonte 2050. La convocatoria se dirige a financiar actuaciones de las entidades locales que permitan reducir, al menos, un 30 % la demanda de energía primaria no renovable, y a mejorar la sostenibilidad ambiental y la conservación de cualquier edificio de titularidad pública o uso público

3.6 PLANIFICACIÓN FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

En el ámbito de la planificación forestal cabe reseñar la aprobación en el Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2022 de tres de los instrumentos previstos en el Capítulo II de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. En realidad, se trata de la actualización o la revisión de la Estrategia Forestal Española horizonte 2050, del Plan Forestal Español 2022-2032, y de las Directrices Básicas Comunes de Gestión Forestal Sostenible. La explicación de sus contenidos, profusos, excede por completo de los propósitos de este capítulo, máxime cuando en la presente edición de este Observatorio se incluye una sección específicamente dedicada a esta materia. Baste aquí dejar apuntadas las novedades aludidas.

