



ESPAÑA

Revisión de la aplicación de la política medioambiental

INFORME DE ESPAÑA

*Medio
ambiente*

Bruselas, 4.4.2019
SWD(2019) 132 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE 2019
Informe de ESPAÑA**

que acompaña al documento

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico
y Social Europeo y al Comité de las Regiones**

**Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019:
Una Europa que protege a sus ciudadanos y mejora su calidad de vida**

{COM(2019) 149 final} - {SWD(2019) 111 final} - {SWD(2019) 112 final} -
{SWD(2019) 113 final} - {SWD(2019) 114 final} - {SWD(2019) 115 final} -
{SWD(2019) 116 final} - {SWD(2019) 117 final} - {SWD(2019) 118 final} -
{SWD(2019) 119 final} - {SWD(2019) 120 final} - {SWD(2019) 121 final} -
{SWD(2019) 122 final} - {SWD(2019) 123 final} - {SWD(2019) 124 final} -
{SWD(2019) 125 final} - {SWD(2019) 126 final} - {SWD(2019) 127 final} -
{SWD(2019) 128 final} - {SWD(2019) 129 final} - {SWD(2019) 130 final} -
{SWD(2019) 131 final} - {SWD(2019) 133 final} - {SWD(2019) 134 final} -
{SWD(2019) 135 final} - {SWD(2019) 136 final} - {SWD(2019) 137 final} -
{SWD(2019) 138 final} - {SWD(2019) 139 final}

El presente informe ha sido redactado por el personal de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Puede enviar sus observaciones a la siguiente dirección: ENV-EIR@ec.europa.eu.

Puede encontrar más información sobre la Unión Europea en la siguiente dirección: <http://europa.eu>.

Fotografías: p. 9 — ©iStock/vuk8691; p. 14 — ©iStock/ELENA SANCHEZ; p. 20 — ©gettyimages/Artur Bogacki; p. 21 — ©iStock/MarioGuti; p. 25 — ©iStock/rusm; p. 31 — ©iStock/georgeclerk

La reproducción o utilización de esas fotografías requiere la autorización directa del titular de los derechos de autor.

© Unión Europea, 2019

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Índice

RESUMEN	3
PARTE I: ÁMBITOS TEMÁTICOS	5
1. CONVERTIR LA UE EN UNA ECONOMÍA CIRCULAR, EFICIENTE EN EL USO DE LOS RECURSOS, ECOLÓGICA, COMPETITIVA E HIPOCARBÓNICA	5
Medidas orientadas hacia una economía circular	5
Gestión de residuos	9
Cambio climático	12
2. PROTEGER, CONSERVAR Y MEJORAR EL CAPITAL NATURAL	15
Naturaleza y biodiversidad	15
Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios	17
Estimación del capital natural	18
Especies exóticas invasoras	19
Protección del suelo	20
Protección marina	21
3. GARANTIZAR LA SALUD Y CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS	23
Calidad del aire	23
Emisiones industriales	24
Ruido	26
Calidad y gestión del agua	26
Productos químicos	30
Ciudades más sostenibles	31
PARTE II: MARCO FACILITADOR: HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN	35
4. FISCALIDAD ECOLÓGICA, CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA, FINANCIACIÓN E INVERSIONES A FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE	35
Fiscalidad ecológica y subvenciones perjudiciales para el medio ambiente	35
Contratación pública ecológica	37
Financiación e inversiones a favor del medio ambiente	37
5. REFORZAR LA GOBERNANZA MEDIOAMBIENTAL	42
Información, participación del público y acceso a la justicia	42
Garantía del cumplimiento	43
Eficacia de las administraciones responsables de medio ambiente	45
Acuerdos internacionales	46
Desarrollo sostenible y aplicación de los ODS de las Naciones Unidas	48

Resumen

España y la revisión de la aplicación de la normativa medioambiental (EIR)

En el **informe EIR de 2017**, los **principales retos** en relación con la aplicación de la política y la legislación sobre medio ambiente de la UE identificados en España fueron los siguientes:

- Mejorar la **gestión del agua**, en particular completar el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Mejorar la **gestión de los residuos** y desarrollar el potencial de la economía circular.
- Aumentar los **impuestos medioambientales** y reducir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

El 8 de marzo de 2018, España organizó en Madrid un **diálogo nacional sobre la EIR**, con una amplia participación de autoridades públicas y partes interesadas. El ejercicio EIR y las conclusiones principales respecto a España fueron objeto de un debate general, en el que se dedicó especial atención a dos temas: la economía circular y el capital natural.

En 2017, la Comisión puso en marcha TAIEX-EIR Peer-to-Peer (**EIR-P2P**), una nueva herramienta práctica que permite a las autoridades responsables de medio ambiente aprender unas de otras. España ya ha recurrido a EIR-P2P en los ámbitos de los residuos, la calidad del aire, la biodiversidad y los bosques.

Avances desde el informe de 2017 a la hora de responder a los retos

El **informe EIR de 2019** muestra que se han realizado **algunos avances** en relación con la **gestión del agua**. La mayoría de los planes hidrológicos de cuenca (PHC) del segundo ciclo preparados con arreglo a la Directiva marco sobre el agua (DMA) se adoptaron a tiempo (con la notable excepción de los siete PHC de las Islas Canarias), y se mejoraron muchos aspectos de los del primer ciclo. Además, en 2017 el Gobierno español puso en marcha un proceso para adoptar un «Pacto nacional sobre el agua», que permanece abierto. No obstante, aún hay muchos retos pendientes, como la gobernanza del agua y la necesidad de subsanar el déficit de inversión en el sector del agua, especialmente en el caso de las aguas residuales. Como consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio de 2018, la UE impuso por primera vez a España sanciones pecuniarias por incumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Se han realizado progresos considerables en materia de economía circular. Como se indica en el informe EIR de 2017, España ha establecido una estrategia nacional de economía circular, que aún está en fase de adopción.

Muchas comunidades autónomas también han adoptado o están elaborando estrategias autonómicas sobre la economía circular. El 18 de septiembre de 2017, una amplia gama de autoridades, empresas y partes interesadas pertinentes firmaron en Madrid un Pacto para la Economía Circular. No obstante, según el informe de alerta temprana de la Comisión de 2018, España está todavía lejos de alcanzar el objetivo de la UE de reciclar el 50 % de sus residuos urbanos en 2020. Por consiguiente, es necesario seguir esforzándose por mejorar la **gestión de los residuos**.

En cuanto a la **fiscalidad medioambiental**, el Gobierno español está trabajando para adoptar nuevas medidas dirigidas a aumentar los impuestos medioambientales y reducir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. No obstante, España sigue siendo uno de los Estados miembros de la UE con los impuestos medioambientales más bajos.

El transporte individual agrava los problemas estacionales de **calidad del aire** y congestión del tráfico en las principales áreas metropolitanas de España, lo que conlleva costes sanitarios y económicos. Para hacer frente a este problema, en los dos últimos años las autoridades españolas han adoptado medidas adicionales, que deben aplicarse rigurosamente.

España es un marco de referencia excepcional dentro de la UE por su **capital natural**, que ofrece oportunidades pero también implica una especial responsabilidad. España cuenta con una biodiversidad muy rica y aporta la mayor superficie terrestre a la red Natura 2000 de la UE, que ocupa alrededor del 27 % de su territorio. Una vez completado el proceso de declaración de espacios, el principal reto consiste en poner en marcha las medidas necesarias para proteger y gestionar la red Natura 2000 con recursos suficientes. Además, España podría explotar aún más su extraordinariamente valioso capital natural para promover el crecimiento ecológico y la creación de empleo.

En la actualidad, España está mostrando gran interés por la Agenda 2030 y por la consecución de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. A tal fin, está adoptando medidas de carácter administrativo y político y, por ejemplo, ha designado un Alto Comisionado para la Agenda 2030.

Hay margen para mejorar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las diferentes autoridades competentes en el ámbito del medio ambiente. También podría reforzarse la integración de las consideraciones en materia de desarrollo sostenible en otras políticas.

Ejemplos de buenas prácticas

Además de los puntos de excelencia destacados en el informe EIR de 2017, en el caso de España se pueden destacar otras buenas prácticas en la aplicación de la normativa medioambiental, por ejemplo las siguientes:

- Por lo que se refiere a la garantía del cumplimiento de la normativa medioambiental, y reconociendo la necesidad de especialización profesional para combatir eficazmente los delitos contra el medio ambiente, España creó una unidad de policía (SEPRONA), dependiente de la Guardia Civil, para combatir la delincuencia medioambiental, así como una Fiscalía especializada de Medio Ambiente. Ambos organismos han tenido éxito en la investigación y el enjuiciamiento de la delincuencia medioambiental organizada.
- El recurso al Programa LIFE (proyecto LIFE INDEMARES y proyecto integrado LIFE INTEMARES) para designar una red consolidada de espacios marinos Natura 2000 gestionados de una forma integrada, eficaz y con carácter de demostración, con la participación activa de los sectores implicados y con la investigación como herramienta básica para la toma de decisiones.
- La reciente creación por el Ministerio para la Transición Ecológica de un sistema sólido de recogida de datos, que es muy similar a la herramienta de información sobre el agua WISE e incorpora además información relacionada con la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Con ese nuevo sistema será más fácil enviar datos del nivel autonómico al nacional e incorporarlos al sistema WISE a nivel de la UE.

Parte I: Ámbitos temáticos

1. Convertir la UE en una economía circular, eficiente en el uso de los recursos, ecológica, competitiva e hipocarbónica

Medidas orientadas hacia una economía circular

El plan de acción para la economía circular hace hincapié en la necesidad de avanzar hacia una economía circular regida por el ciclo de vida, en la que los recursos se reutilicen todo lo posible y se eliminen casi por completo los desechos residuales. A ello puede contribuir el desarrollo de fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación, y el acceso a estos.

Tras la adopción del plan de acción para la economía circular en 2015 y la creación de una plataforma de partes interesadas en 2017, la Comisión Europea adoptó, en enero de 2018, un nuevo paquete de resultados¹. Entre ellos se incluían iniciativas adicionales tales como: i) una estrategia de la UE para los plásticos; ii) una Comunicación sobre cómo abordar la interfaz entre las legislaciones sobre sustancias químicas, sobre productos y sobre residuos; iii) un informe sobre las materias primas fundamentales, y iv) un marco de seguimiento de los avances hacia una economía circular².

El marco de seguimiento para la economía circular sigue las tendencias y patrones clave para entender cómo los distintos elementos de la economía circular se desarrollan con el tiempo y determinar si se han tomado medidas suficientes. El marco comprende diez indicadores clave que cubren cada una de las fases (producción, consumo, gestión de residuos y materias primas secundarias) y aspectos económicos (inversiones, empleo, valor añadido bruto e innovación).

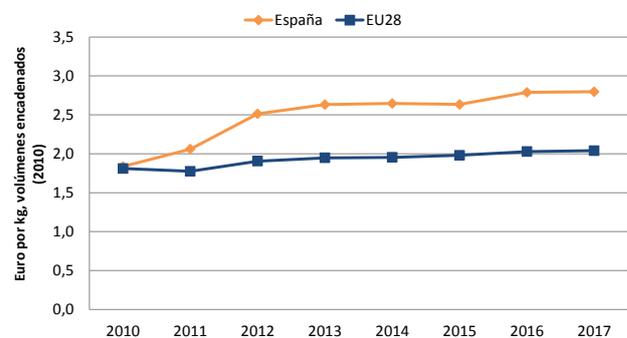
Entre otros indicadores clave, el uso circular (secundario) de materiales en España representó el 8,2 % en 2016 (media de la EU-28: 11,7 %), frente al 10,4 % en 2010. Por el contrario, España se sitúa por encima de la media de la EU-28 en número de personas empleadas en la economía circular (2,02 % del empleo total en 2016, frente a una media del 1,73 % en la EU-28).

En el Eurobarómetro especial n.º 468 sobre las actitudes de los ciudadanos de la UE hacia el medio ambiente, de 2017, el 88 % de los españoles manifestó su

preocupación por los efectos de los productos plásticos en el medio ambiente (media de la EU-28: 87 %). El 93 % afirmó estar preocupado por el impacto de los productos químicos (media de la EU-28: 90 %)³. Hay un fuerte apoyo por parte de la sociedad española a favor de iniciativas de economía circular y de medidas de protección del medio ambiente.

El gráfico 1 muestra que, en lo referente a la productividad de los recursos (la eficiencia con la que la economía utiliza recursos materiales para producir riqueza), España tuvo un rendimiento mayor que la media de la UE, con 2,80 EUR/kg (media de la UE: 2,04) en 2017⁴, lo que supone el sexto mejor indicador de productividad de los recursos de la UE, y su eficiencia en el uso de los recursos ha aumentado considerablemente desde 2009.

Gráfico 1: Productividad de los recursos 2010-2017⁵



Es importante destacar que la transición hacia una economía hipocarbónica, circular y ecológica puede abrir nuevas e importantes fuentes de empleo en España⁶.

El principal resultado político y la visión a largo plazo de la economía circular en España es la Estrategia Española de Economía Circular, la primera de ese tipo en España a nivel nacional. La preparación de la estrategia la inició en 2017 el antiguo Ministerio de Agricultura y Pesca,

¹ Comisión Europea, [Paquete sobre la economía circular 2018](#).

² [COM\(2018\) 029](#).

³ Comisión Europea, 2017, [Eurobarómetro especial n.º 486](#), «Attitudes of European citizens towards the environment».

⁴ La productividad de los recursos se define como la relación entre el producto interior bruto (PIB) y el consumo interno de materiales (CIM).

⁵ Eurostat, [Productividad de los recursos](#).

⁶ Comisión Europea, [Semestre Europeo 2018. Informe sobre España](#). SWD(2018) 207 de 7.3.2018.

Alimentación y Medio Ambiente (Mapama) y ahora la continúa el Ministerio de Transición Ecológica (Miteco). Esta actuación se sugirió en el informe EIR de 2017. La estrategia nacional aún está pendiente de aprobación.

La estrategia incluye un plan de actuación para 2018-2020 y una inversión de alrededor de 632 millones EUR. La reutilización del agua será un componente importante, con un 57 % del presupuesto destinado a ese tipo de actuaciones. La estrategia también pretende armonizar los impuestos autonómicos, y esa armonización será una herramienta esencial para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de residuos. El plan también actualizará las normas sobre residuos de la construcción y demolición. También se combate el desperdicio de alimentos en una estrategia denominada «Más alimentos, menos desperdicios», y se han modificado las normas pertinentes dirigidas a aumentar el rendimiento ganadero para considerar como subproductos los residuos de la industria agroalimentaria.

Las comunidades autónomas españolas se han mostrado muy activas a la hora de hacer avanzar las políticas de economía circular en España. Las estrategias autonómicas sobre la economía circular son comunes en España y desempeñan un papel clave en el apoyo a la transición circular sobre el terreno⁷. Por ejemplo, han aprobado estrategias el País Vasco, Cataluña, Andalucía y Extremadura y muchas otras comunidades autónomas están preparando las suyas⁸.

La sociedad civil y la comunidad empresarial desempeñan un papel fundamental en la configuración de la transición en España. El 18 de septiembre de 2017, cincuenta y cinco partes interesadas españolas firmaron el «Pacto por una economía circular» en Madrid en presencia del comisario europeo de Medio Ambiente. Se comprometieron a impulsar la transición hacia una economía circular mediante diez acciones. Uno de los compromisos es el siguiente: «Favorecer la aplicación efectiva del principio de jerarquía de los residuos, promoviendo la prevención de su generación, fomentando la reutilización, fortaleciendo el reciclado y favoreciendo su trazabilidad». Ya han firmado el Pacto más de 300 partes interesadas.

El número de productos con la etiqueta ecológica de la UE y de organizaciones registradas en el EMAS (EMAS es el sistema de gestión y auditoría medioambientales de la Comisión Europea, un programa para animar a las organizaciones a comportarse de una manera más sostenible desde el punto de vista medioambiental) en un país son indicadores aproximados de los avances en la

transición hacia la economía circular. Esos dos indicadores muestran hasta qué punto están participando en esa transición el sector privado y otras partes interesadas nacionales. También ponen de manifiesto el compromiso de las autoridades públicas a favor de políticas que apoyen la economía circular.

En septiembre de 2018, España contaba con 30 488 productos y 232 licencias registrados en el sistema de etiqueta ecológica de la UE. España es, con diferencia, el país que dispone de más productos con la etiqueta ecológica de la UE, es decir, el 43,6 % de todos los productos que llevan la etiqueta ecológica de la UE en Europa. Asimismo, en España hay 821 organizaciones registradas en el EMAS, lo que convierte al país en el tercero con el mayor número de organizaciones registradas en Europa, después de Alemania e Italia. Esta circunstancia se destacó como punto de excelencia en la revisión EIR de 2017.

Las pymes y la eficiencia en el uso de los recursos

La «eficiencia en el uso de los recursos» de las pymes españolas continúa suponiendo un reto. España sigue situada claramente por debajo de la media de la UE en la dimensión medioambiental de la iniciativa «Small Business Act» (SBA), como se muestra en el gráfico 2. El porcentaje de pymes españolas que han adoptado medidas de eficiencia en el uso de los recursos está por encima de la media de la UE, y son pocas las empresas que reciben apoyo público para aumentar esa eficiencia o para producir productos ecológicos.

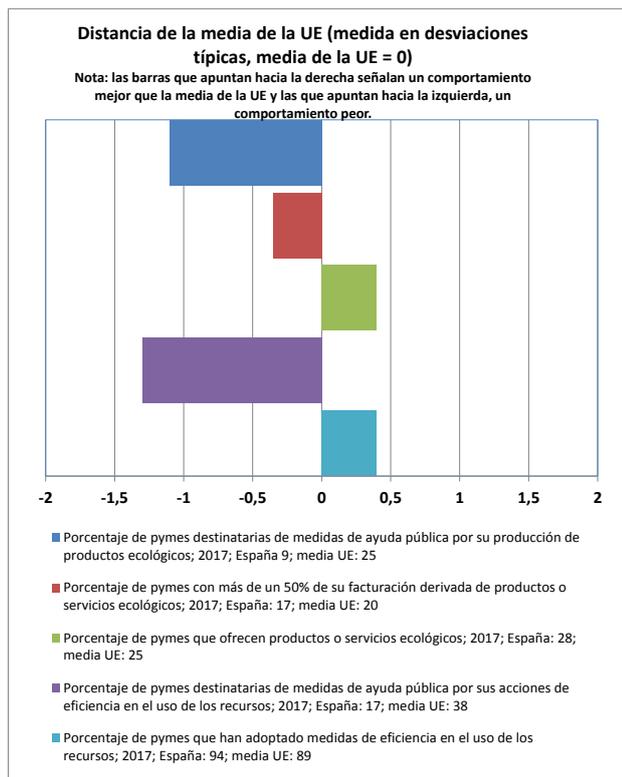
En cambio, en el último Eurobarómetro sobre las pymes, la eficiencia en el uso de los recursos y los mercados ecológicos⁹, de 2017, se preguntó a las empresas sobre las medidas de uso eficiente de los recursos que habían adoptado y sobre las medidas adicionales al respecto que tenían previsto adoptar. En siete de las ocho dimensiones de la eficiencia en el uso de los recursos, el número de empresas españolas que están realizando esfuerzos supera a la media de la UE —salvo en lo que respecta al uso predominante de energías renovables— y ese número aumenta considerablemente en muchos ámbitos.

⁷ La XXXVII Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales españolas, celebrada en Bilbao en noviembre de 2016, estuvo centrada en la economía circular.

⁸ Este fue uno de los temas debatidos en el diálogo EIR mantenido con España el 8 de marzo de 2018 en Madrid.

⁹ Encuesta «Flash» de Eurobarómetro n.º 456 «SMEs, Resource Efficiency and Green Markets», enero de 2018. Las ocho dimensiones eran: ahorro de energía; reducción de los residuos al mínimo; ahorro de materiales; ahorro de agua; reciclado mediante la reutilización de materiales a nivel interno; diseño de los productos para que sea más fácil su mantenimiento, reparación o reutilización; uso de energía renovable; venta de los materiales de chatarra a otra empresa.

Gráfico 2: Comportamiento medioambiental de las pymes¹⁰



En los próximos dos años, las pymes españolas tienen objetivos aún más ambiciosos: el 80 % (+ 16 % con respecto a 2015) pretende invertir en ahorro de energía, y entre el 64 y el 69 % (+ 11-15 %) en la reducción de residuos, minerales y agua. Por consiguiente, las empresas españolas son, por el momento, las más ambiciosas de la UE.

Alrededor del 28 % de las empresas españolas (frente a una media del 22 % de la UE en un intervalo entre el 3 % y el 38 %) dependió de ayudas externas para aumentar su eficiencia en el uso de los recursos. La consultoría en el sector privado es, con diferencia, el ámbito de cooperación externa más significativo (mencionado por un 61 % de los encuestados y en aumento frente a solo el 9 % en el caso de la consultoría pública, que está disminuyendo). Solo un 9 % de los encuestados recibió ayuda financiera pública en forma de subvenciones, préstamos o garantías.

Las empresas encuestadas en la UE consideran que los subsidios y las subvenciones son la forma más importante de ayuda para que una empresa se vuelva eficiente en el uso de los recursos (36 %). Entre el 20 y el 23 % de las empresas encuestadas menciona entre las formas útiles de asistencia la consultoría técnica o financiera, la demostración tecnológica o una mayor cooperación entre empresas.

Entre las empresas españolas, el 42 % considera los subsidios y subvenciones una forma de ayuda útil; esas empresas consideran los distintos tipos de consultoría financiera y técnica más valiosos (entre el 21 y el 30 %) que la media de la UE (entre el 20 y el 23 %). La demostración tecnológica y la documentación de estudios de caso, en particular, tienen una importancia significativamente mayor que en el pasado.

España ha desarrollado un mercado de la consultoría que está obteniendo buenos resultados, y las empresas desean invertir en la eficiencia en el uso de los recursos y el desarrollo de «productos ecológicos». Es un buen punto de partida para convertirse en líder en soluciones ecológicas innovadoras y, al mismo tiempo, fomentar la inversión en toda la economía.

El diseño de instrumentos financieros específicamente para fines ecológicos podría atraer aún más financiación privada. Podría recurrirse más al sector de la consultoría para superar el principal obstáculo que impide a las empresas acceder a financiación.

Ecoinnovación

España ocupa el decimosexto puesto en el cuadro europeo de indicadores de la innovación de 2018, con un incremento del 7,5 % desde 2010¹¹.

No obstante, en 2017, España ocupaba el noveno puesto en el cuadro de indicadores de la ecoinnovación (véase el gráfico 3). Aunque sigue manteniéndose en puestos destacados, España ha perdido tres posiciones desde el cuadro de indicadores de la ecoinnovación de 2013.

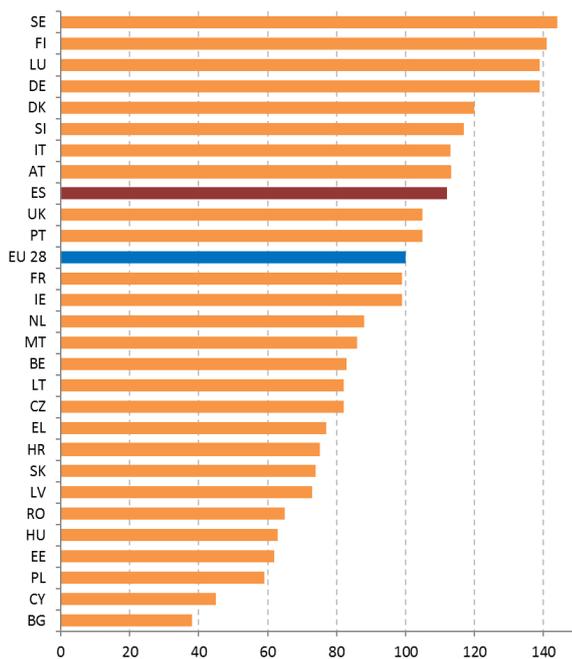
España sigue siendo partidaria de la ecoinnovación. No obstante, tal como se insistió en la revisión EIR de 2017, la crisis económica planteó necesidades y retos adicionales en materia de innovación en España, y los efectos de esa crisis aún se están dejando sentir.

El alto grado de descentralización y el amplio margen de maniobra de las comunidades autónomas en España influyen fuertemente en el rendimiento del país.

¹⁰ [Ficha informativa de SBA 2017](#); España.

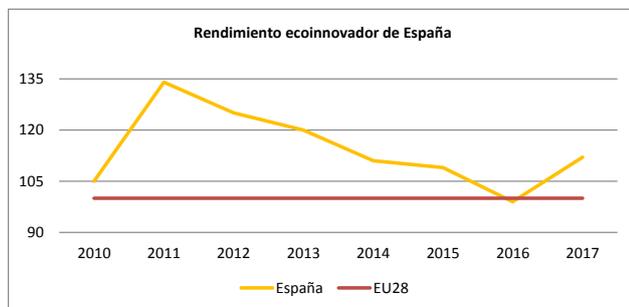
¹¹ Comisión Europea, [Cuadro europeo de indicadores de la innovación 2018](#).

Gráfico 3: Índice de Ecoinnovación 2017 (UE = 100)¹²



Al igual que en todos los cuadros de indicadores anteriores, el rendimiento global del país se mantiene por encima de la media, con una puntuación total de 112 (véase el gráfico 4).

Gráfico 4: Rendimiento ecoinnovador de España



Los principales obstáculos a la ecoinnovación se pueden dividir en cuatro grupos.

- En primer lugar, hay barreras políticas y reglamentarias, como la falta de apoyo y de estímulo por parte de los gobiernos y la necesidad de armonizar las normas y definiciones para todos los tipos de industrias.
- En segundo lugar, existe una falta de sensibilización medioambiental entre proveedores y clientes, así como de conocimiento entre las pequeñas y medianas empresas.

¹² Observatorio de ecoinnovación: [Cuadro de indicadores de la ecoinnovación 2017](#).

- En tercer lugar, hay obstáculos para acceder a la financiación: una de las principales barreras que impiden a las pymes adoptar prácticas sostenibles es el coste de los nuevos modelos de innovación y de negocio ecológico. Dada la actual falta de financiación pública, son necesarios modelos de financiación alternativos que tengan en cuenta a las empresas más comprometidas con la transparencia y la responsabilidad social de las empresas.
- Por último, hay barreras tecnológicas y de infraestructura, como la falta de competencias técnicas más especializadas de las que actualmente carece la mano de obra.

Pero también hay algunos factores que impulsan la ecoinnovación, como la primera Estrategia Española de Economía Circular mencionada anteriormente. España también sigue mostrándose muy activa en el campo del diseño ecológico a nivel de la UE.

España envió a la Comisión Europea su Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2017-2020, que da continuidad al Plan 2014-2020. En esta nueva versión, España establece un objetivo de eficiencia energética del 24,7 % para 2020 (112,6 Mtep), por encima del objetivo de la UE del 20 %.

Actuación prioritaria para 2019

- España debería completar, adoptar y aplicar la Estrategia Española de Economía Circular.

Gestión de residuos

La transformación de residuos en recursos se ve facilitada por:

- la plena aplicación de la legislación de la UE sobre residuos, que incluye la jerarquía de residuos, la necesidad de garantizar la recogida selectiva de residuos, la limitación del depósito de residuos en vertederos, etc.;
- la reducción de la generación de residuos y de los residuos generados per cápita en términos absolutos, y
- la limitación de la valorización energética a los materiales no reciclables y la eliminación gradual del depósito de residuos reciclables o valorizables en vertederos.

La presente sección se centra en la gestión de los residuos municipales¹³, para los que el Derecho de la UE establece objetivos obligatorios de reciclado¹⁴.

¹³ Los residuos municipales son residuos mezclados y residuos recogidos de forma separada de origen doméstico y procedentes de otras fuentes, si esos residuos son similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico. Esa definición se entiende sin perjuicio de la distribución de responsabilidades en relación con la gestión de residuos entre los agentes públicos y los privados.

Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019 – España

La cantidad de residuos municipales¹⁵ generados ha disminuido estos últimos años. El promedio en España en 2017 (462 kg/año/habitante) es inferior a la media de la UE (487 kg/año/habitante).



El gráfico 5 presenta un desglose por métodos de tratamiento de los residuos municipales en España en kg y per cápita. El tratamiento de los residuos municipales no ha mejorado significativamente en los últimos años.

Más de la mitad de esos residuos sigue depositándose en vertederos (54 %), lo que representa más del doble de la media de la UE (24 %). En los últimos años ha habido avances limitados en la reducción del depósito de residuos en vertederos. La incineración aumentó ligeramente desde 2014 y se mantuvo en el 13 % en 2017 (aún por debajo de la media de la UE, de alrededor del 28 %). El reciclado de materiales mejoró solo ligeramente hasta situarse en el 18 % (media de la UE: 29 %), mientras que el 15 % de los residuos se compostaron (media de la UE: 17 %).

El país no aprovecha plenamente las oportunidades para prevenir y reciclar residuos. El gráfico 6 muestra que, desde 2010, España ha aumentado solo ligeramente sus porcentajes de reciclado. En los próximos dos años debe invertir con fuerza en el reciclado y reducir el depósito en vertederos para alcanzar el objetivo de reciclado de 2020.

A la vista del porcentaje global de reciclado (incluidos el reciclado y el compostaje) que registra en la actualidad (el 34 %), España debe hacer un esfuerzo mucho mayor para alcanzar el objetivo de la UE de reciclar el 50 % de los residuos municipales de aquí a 2020¹⁶. Existen grandes diferencias entre comunidades autónomas.

¹⁴ Véase el artículo 11, apartado 2, de la [Directiva 2008/98/CE](#). Esa Directiva fue modificada en 2018 por la [Directiva \(UE\) 2018/851](#), y se introdujeron objetivos de reciclado más ambiciosos hasta 2035.

¹⁵ Los residuos municipales son aquellos residuos recogidos por las autoridades municipales o en su nombre, o directamente por el sector privado (empresas o instituciones privadas sin ánimo de lucro), sin actuar en nombre de los municipios.

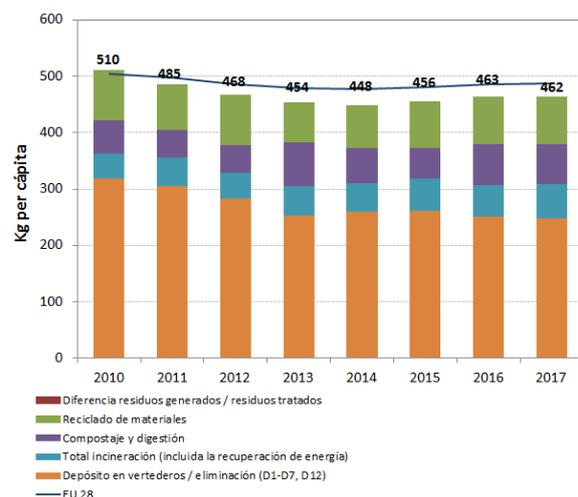
¹⁶ Los Estados miembros pueden elegir un método diferente al utilizado por Eurostat (al que hace referencia el presente informe) para calcular

En su informe de alerta temprana¹⁷, la Comisión llegó a la conclusión de que España era uno de los países que corría el riesgo de no alcanzar ese objetivo. El informe establece una serie de medidas prioritarias detalladas que debe adoptar España. Asimismo, para el período posterior a 2020, deberá hacer aún más para cumplir los nuevos objetivos de reciclado¹⁸.

En España sigue habiendo muchos vertederos ilegales o no conformes. La Comisión Europea sigue de cerca el asunto a través de varios procedimientos de infracción horizontales.

España cuenta con un Programa Estatal de Prevención de Residuos válido (2014-2020) y un Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (2016-2022). No obstante, para que esté cubierto todo el país, deben actualizarse los planes de gestión de residuos de algunas comunidades autónomas (Canarias, Baleares, Madrid, Ceuta y Aragón)¹⁹.

Gráfico 5: Residuos municipales en España por tipo de tratamiento, 2010-2017²⁰



El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR)²¹ establece las orientaciones estratégicas para la gestión de residuos y las medidas necesarias para

su porcentaje de reciclado y hacer un seguimiento del cumplimiento del objetivo para 2020 de reciclar el 50 % de los residuos municipales.

¹⁷ Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana para los Estados miembros que corren el riesgo de incumplir con el objetivo para 2020 en relación con la preparación de residuos municipales para la reutilización y el reciclado, [SWD\(2018\) 425](#), que acompaña al documento [COM\(2018\) 656](#).

¹⁸ [Las Directivas \(UE\) 2018/851](#), [\(UE\) 2018/852](#), [\(UE\) 2018/850](#) y [\(UE\) 2018/849](#) modifican la legislación anterior sobre residuos y establecen objetivos de reciclado más ambiciosos hasta 2035. Esos objetivos se tendrán en cuenta a la hora de evaluar los avances en los futuros informes sobre la aplicación de la normativa medioambiental.

¹⁹ La Comisión ha llevado este asunto ante el Tribunal de Justicia de la UE.

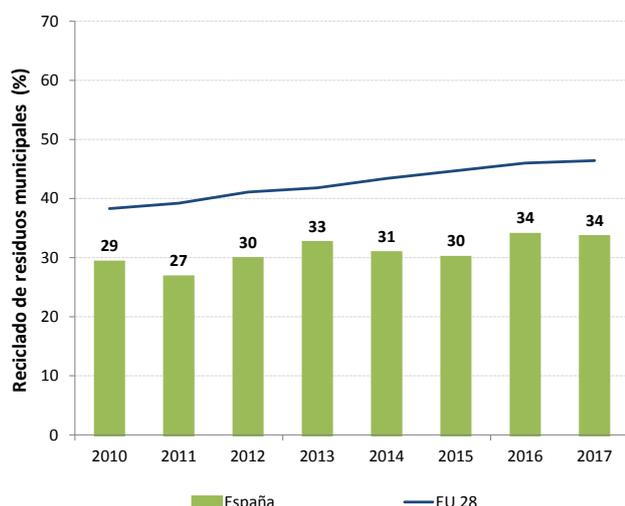
²⁰ Eurostat, [Residuos municipales por operación de tratamiento](#).

²¹ Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022.

cumplir los objetivos de la UE. El objetivo último es sustituir modelos lineales de producción por modelos circulares que reincorporen al proceso productivo los materiales residuales.

El plan nacional aplica la jerarquía de residuos de la legislación de la UE en materia de residuos. Esto significa que las comunidades autónomas deben alcanzar al menos los mismos objetivos de reciclado establecidos a nivel estatal y que esos objetivos deben incluirse en sus planes de gestión de residuos. No obstante, la falta de instrumentos estatales de imposición del cumplimiento ha limitado la capacidad de las autoridades nacionales para hacer cumplir este requisito. Existe una brecha entre el nivel autonómico y local, ya que no se ha determinado la contribución específica de las autoridades locales para aplicar la Directiva marco sobre residuos.

Gráfico 6: Porcentaje de reciclado de los residuos municipales 2010-2017²²



No existe ninguna obligación nacional de recoger por separado los residuos de alimentos y de jardinería. No obstante, se ha presentado una propuesta, que está en proceso de adopción, para modificar la normativa española y hacer obligatoria la recogida selectiva de biorresiduos antes de 2021 en los municipios de más de 5 000 habitantes, y antes de 2024 en el resto de los municipios, como se establece en la Directiva marco sobre residuos revisada²³.

No hay suficientes incentivos económicos para desviar los residuos de los vertederos y la incineración hacia el reciclado. Varias comunidades autónomas han establecido impuestos sobre la eliminación de residuos municipales en vertederos (Cataluña, Castilla y León,

Extremadura y Navarra), aunque los tipos impositivos son bajos en comparación con otros Estados miembros de la UE.

Además, las tasas sobre los residuos a nivel local no están, en general, vinculadas a la cantidad de residuos generados, por lo que no constituyen un incentivo para fomentar la recogida selectiva y el reciclado. Los sistemas en los que los residentes depositan sus residuos en contenedores municipales siguen siendo el sistema de recogida más común en España. Esto incluye la recogida selectiva de envases ligeros, envases de vidrio y papel y cartón, mientras que los desechos residuales se siguen colectando junto con los residuos biológicos. Solo en un número relativamente bajo de municipios se ha aplicado un sistema de recogida selectiva puerta a puerta.

La coordinación política entre los niveles nacional, autonómico y local es insuficiente (por ejemplo, se aplican tipos impositivos distintos al depósito en vertederos, las capacidades de tratamiento de residuos no se comparten o planifican conjuntamente entre comunidades autónomas, o se construyen centros de tratamiento de desechos residuales en contradicción con los objetivos nacionales y autonómicos).

No obstante, se están llevando a cabo algunas actuaciones a nivel nacional o de comunidades autónomas. Por ejemplo, para garantizar una planificación coherente a nivel autonómico, España ha introducido recientemente planes específicos para la gestión de los biorresiduos dentro de los planes de gestión de residuos de las comunidades autónomas (y sus actualizaciones coordinadas). Asimismo, el país ha mejorado los regímenes de responsabilidad ampliada del productor (por ejemplo, en relación con los RAEE). Además, algunas comunidades autónomas están estudiando sistemas de consigna para los envases de bebidas, mientras que Navarra, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares están debatiendo limitaciones a los artículos de plástico de un solo uso.

En el informe de alerta temprana para España se indicaban algunas actuaciones clave para mejorar los resultados del país, en particular, una mejor utilización de los instrumentos económicos, mejoras y ampliación de la recogida selectiva, y perfeccionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor. En el informe se destacaba también la necesidad de intensificar la cooperación entre las comunidades autónomas con el fin de utilizar la capacidad de tratamiento de residuos de manera más eficiente y de alcanzar los objetivos nacionales de reciclado.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Introducir un impuesto nacional sobre el depósito en vertederos o armonizar los impuestos de las comunidades autónomas para eliminar

²² Eurostat, [Porcentaje de reciclado de los residuos municipales](#).

²³ Ministerio para la Transición Ecológica, [Proyecto de ley sobre los residuos](#)

gradualmente esa práctica con residuos reciclables o valorizables. Canalizar esos ingresos hacia medidas que mejoren la gestión de residuos de acuerdo con la jerarquía de residuos.

- Mejorar y ampliar la recogida selectiva de residuos, incluidos los biorresiduos. Introducir normas mínimas de servicio en relación con la recogida selectiva (por ejemplo, frecuencia de recogida, tipos de contenedores, etc.) en los municipios para garantizar altos porcentajes de colecta de residuos reciclables.
- Introducir tasas sobre los residuos municipales obligatorias para los habitantes a un nivel adecuado con objeto de cubrir los costes de la recogida y el tratamiento, por ejemplo a través del sistema de pago por generación de residuos.
- Mejorar el funcionamiento de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, en consonancia con los requisitos mínimos generales al respecto²⁴.
- Completar los planes de gestión de residuos de las comunidades autónomas que aún no los han aprobado a fin de cubrir la totalidad del territorio.
- Cerrar y rehabilitar los vertederos no conformes con carácter prioritario.

Cambio climático

La UE se ha comprometido a actuar con ambición a nivel internacional y de la UE en relación con el clima, tras haber ratificado el Acuerdo de París sobre el cambio climático el 5 de octubre de 2016. Los objetivos de la UE son reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 20 % para 2020 y en al menos un 40 % para 2030, en comparación con 1990. Como objetivo a largo plazo, la UE aspira a reducir sus emisiones en un 80-95 % de aquí a 2050, como parte de los esfuerzos exigidos de los países desarrollados como grupo. La adaptación a los efectos adversos del cambio climático resulta fundamental para atenuar sus efectos ya visibles y mejorar la preparación y la resiliencia ante impactos futuros.

El régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) abarca a todos los grandes emisores de gases de efecto invernadero de los sectores industriales, energéticos y de la aviación en la UE. El RCDE UE se aplica en todos los Estados miembros y registra un porcentaje de cumplimiento muy elevado. Cada año, las instalaciones cubren aproximadamente el 99 % de sus emisiones con el número necesario de derechos de emisión.

En el caso de las emisiones no cubiertas por el RCDE UE, los Estados miembros tienen objetivos nacionales vinculantes en el marco de la legislación sobre el reparto del esfuerzo.

En cada uno de los años del período 2013-2017, España registró unas emisiones inferiores a sus objetivos anuales. Para 2020, el objetivo nacional de España en el marco de la Decisión de reparto del esfuerzo de la UE es reducir las emisiones en un 10 % con respecto a 2005. Para 2030, el objetivo nacional de España en el marco del Reglamento de reparto del esfuerzo es reducir las emisiones en un 26 % con respecto a 2005. Con las medidas existentes, España puede superar su objetivo de reducción de 2020, pero se prevé una distancia de 10 puntos porcentuales respecto a sus objetivos de 2030. Por consiguiente, se necesitan esfuerzos adicionales en todos los sectores, en particular teniendo en cuenta el fuerte crecimiento económico actual.

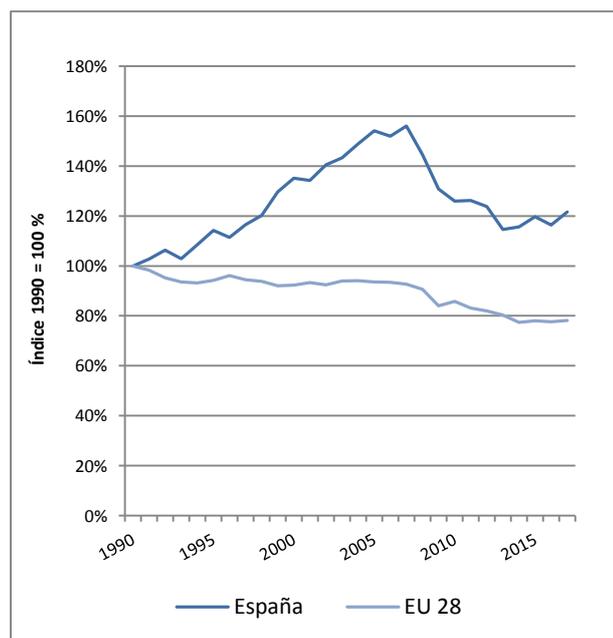
La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia 2007-2012-2020²⁵ establece los objetivos en relación con la formulación de políticas y medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con los objetivos establecidos en las políticas europeas. La *Hoja de ruta de los sectores difusos a 2020* evaluó el potencial de reducción de emisiones hasta 2020; si bien identifica la senda eficiente para alcanzar el objetivo, la determinación y concepción del mecanismo necesario para aplicar las medidas queda fuera de su ámbito de aplicación. También se están aplicando varios planes y medidas sectoriales, como el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI, 2014-2020) o los planes para promover la compra de vehículos eléctricos, el más reciente de los cuales se adoptó en 2018.

España está trabajando en las estrategias y los objetivos para 2030 y 2050, en particular en la actualización de la hoja de ruta de los sectores difusos para cubrir el período hasta 2030. Esa hoja de ruta incluye sumideros y fuentes de gases de efecto invernadero y considerará el objetivo de reducir en un 26 % las emisiones en 2030 con respecto a 2005, tal como se establece en el Reglamento de reparto del esfuerzo.

²⁴ Establecidos en la [Directiva \(UE\) 2018/851](#), por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE

²⁵ Ministerio para la Transición Ecológica, [Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia](#)

Gráfico 7: Variación de las emisiones totales de gases de efecto invernadero 1990-2016 (1990 = 100 %)²⁶



El Gobierno de España tiene previsto presentar en esta legislatura una Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Esa ley establecerá los principios rectores para las futuras políticas sobre medio ambiente y energía y los mecanismos necesarios para cumplir los compromisos nacionales.

El transporte representa prácticamente una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de contaminación en las ciudades. En el sector del transporte no se ha observado la misma reducción constante de las emisiones de gases de efecto invernadero que en otros sectores desde 1990. Las emisiones del transporte aumentaron en España en un 8 % entre 2013 y 2016.

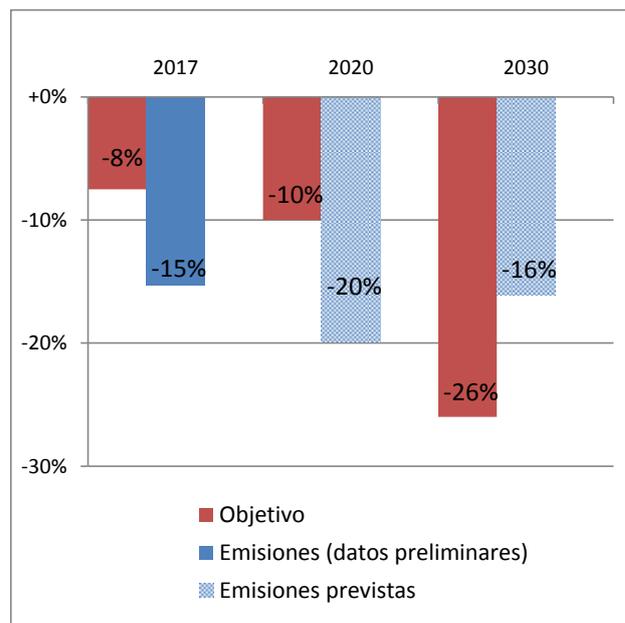
De conformidad con el Reglamento sobre los gases fluorados, los Estados miembros debían aplicar programas de formación y certificación y normas relativas a las sanciones y haber notificado esas medidas a la Comisión a más tardar en 2017. España ha notificado ambas medidas.

La contabilización de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero por los bosques y la agricultura se rige por el Protocolo de Kioto. Con arreglo al Protocolo de Kioto, las cantidades notificadas por España representaban, por término medio, unas

²⁶ Inventario anual de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea, 1990–2016 ([Visualizador de datos de la AEMA sobre los gases de efecto invernadero](#)). *Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* (Agencia Europea de Medio Ambiente). Proyecciones nacionales de los Estados miembros, revisadas por la Agencia Europea de Medio Ambiente.

absorciones netas de -40,5 Mt CO₂-eq en el período 2013-2016. A este respecto, España contribuye con un 10,5 % al sumidero medio anual de -384,4 Mt CO₂-eq de la EU-28. La contabilización preliminar para el mismo período muestra unos créditos netos de, por término medio, -16,6 Mt CO₂-eq, lo que corresponde al 14,3 % del sumidero contabilizado de -115,7 Mt CO₂-eq de la EU-28. Las absorciones netas notificadas aumentaron, se estabilizaron y disminuyeron ligeramente en 2016.

Gráfico 8: Objetivos y emisiones para España en el marco de la Decisión de reparto del esfuerzo y del Reglamento de reparto del esfuerzo²⁷.



La Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, adoptada en 2013, tiene por objetivo aumentar la resiliencia climática de Europa, promoviendo la actuación de los Estados miembros, la toma de decisiones con más conocimiento de causa y la adaptación en sectores vulnerables clave. Mediante la adopción de un enfoque coherente y la mejora de la coordinación, se pretende mejorar la preparación y la capacidad de todos los niveles de gobernanza para responder a los efectos del cambio climático.

En 2006 se adoptó un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC). Hasta ahora se han aprobado tres programas de trabajo, en 2006 (PT1), 2009 (PT2) y 2013 (PT3). El PT3 del PNACC contempla actuaciones de adaptación en los siguientes sectores durante el período 2014-2020: biodiversidad, bosques, aguas, suelos, agricultura, pesca y acuicultura, turismo, salud, finanzas/seguros, energía, industria, transporte,

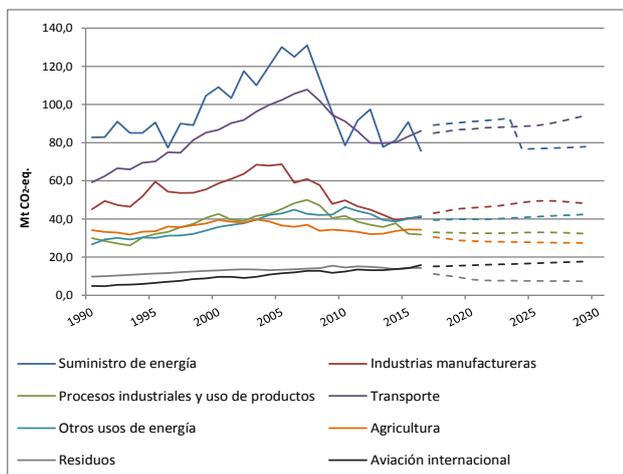
²⁷ *Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* (Agencia Europea de Medio Ambiente). Proyecciones nacionales de los Estados miembros, revisadas por la Agencia Europea de Medio Ambiente.

urbanismo y construcción, y, por último, caza y pesca continental.

Las autoridades españolas están trabajando a distintos niveles en la adaptación al cambio climático²⁸. Además de Asturias y La Rioja, todas las comunidades autónomas españolas han adoptado planes de acción o estrategias de adaptación. 284 ciudades han declarado su intención de desarrollar estrategias locales de adaptación por medio del Pacto de los Alcaldes para el Clima y la Energía. Cada tres años se publica un informe sobre la evaluación de la aplicación del PNACC, el último de ellos en 2014. Los informes de seguimiento se estructuran de acuerdo con la arquitectura del PNACC y constituyen la base para hacer un seguimiento de los avances en la aplicación de la Estrategia.

miembros tenían que enviar antes de finales de 2018. Esos planes deberían aumentar la coherencia entre las políticas energética y climática y, por tanto, podrían convertirse en un buen ejemplo de cómo vincular políticas sectoriales específicas sobre otros temas interrelacionados, como las de agricultura, naturaleza y agua, por un lado, y las de transporte, aire y salud, por otro. Los informes sobre el estado de la Unión de la Energía proporcionarán la principal evaluación de los planes nacionales de los Estados miembros y de sus avances hacia los objetivos climáticos.

Gráfico 9: Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores (Mt CO₂-eq). Datos históricos 1990-2016. Previsiones 2017-2030²⁹.



Los ingresos totales procedentes de la subasta de derechos de emisión en el marco del RCDE UE durante el período 2013-2017 ascendieron a 2 024 millones EUR. El 93 % de los ingresos de las subastas ha sido o será utilizado para fines relacionados con el clima y la energía.

Actuación prioritaria para 2019

En el presente informe no se han incluido actuaciones prioritarias en relación con la acción por el clima, ya que la Comisión tendrá que evaluar primero los proyectos de planes nacionales de energía y clima que los Estados

²⁸ La XL Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales españolas, celebrada en Sevilla en abril de 2018, estuvo centrada en los desafíos en la adaptación al cambio climático.

²⁹ Inventario anual de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea, 1990-2016 ([Visualizador de datos de la AEMA sobre los gases de efecto invernadero](#)). *Approximated EU GHG inventory: proxy GHG estimates for 2017* (Agencia Europea de Medio Ambiente). Proyecciones nacionales de los Estados miembros, revisadas por la Agencia Europea de Medio Ambiente.

2. Proteger, conservar y mejorar el capital natural

Naturaleza y biodiversidad

La estrategia de la UE sobre la biodiversidad tiene por objeto detener la pérdida de biodiversidad en la UE antes de 2020. Exige la plena aplicación de las Directivas sobre aves y sobre hábitats para lograr un buen estado de conservación de las especies y los hábitats protegidos. También necesita que los sectores agrario y forestal contribuyan a mantener y mejorar la biodiversidad.

Estrategia sobre la biodiversidad

El Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España (2011-2017) establece metas, objetivos y acciones para promover la conservación, el uso sostenible y la restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en España. En el futuro, ese plan podría tener que completarse, adaptarse o actualizarse teniendo en cuenta los resultados de su aplicación y los marcos actualizados a nivel internacional y de la UE.

España alberga una gran biodiversidad. Ocupa cuatro de las nueve regiones biogeográficas definidas a efectos de la aplicación de la Directiva sobre hábitats: alpina, atlántica, mediterránea y macaronésica, y tres de las cinco regiones marinas: atlántica, mediterránea y macaronésica. Cuenta con 117 hábitats naturales y 430 especies de fauna y flora silvestre de interés comunitario que disfrutan de protección en virtud de la Directiva sobre hábitats. España es, además, el Estado miembro con el mayor número de aves nidificantes, con un total de 379 especies de aves observadas en su territorio.

Establecimiento de una red coherente de espacios Natura 2000

España ha declarado 1 863 espacios Natura 2000, 647 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) con arreglo a la Directiva sobre aves y 1 467 lugares de importancia comunitaria (LIC) de conformidad con la Directiva sobre hábitats. Todos ellos ocupan el 27,3 % de su territorio terrestre (media de la UE: 18,2 %), lo que hace de España el Estado miembro que aporta la mayor superficie a la red Natura 2000 (más de 222 000 km² en total: 138 330 km² de superficie terrestre y 84 322 km² de superficie marina).

No obstante, algunas especies y algunos hábitats terrestres y marinos siguen sin estar suficientemente cubiertos por la red española de LIC³⁰.

³⁰ La Comisión evalúa, respecto a cada Estado miembro, si las especies y los tipos de hábitats de los anexos I y II de la Directiva sobre hábitats están suficientemente representados por los lugares declarados hasta



Declaración de espacios Natura 2000 y establecimiento de objetivos y medidas de conservación

El plazo de seis años fijado por la Directiva sobre hábitats para designar zonas especiales de conservación (ZEC) y establecer los objetivos y medidas de conservación adecuados ha expirado en el caso de más de 1 450 lugares en España. España, sin embargo, no ha cumplido esa obligación con respecto a todos esos lugares.

En los últimos años, se ha avanzado en la designación de ZEC y en el establecimiento de medidas de conservación para esos lugares. En abril de 2018, casi el 77 % de los lugares designados con arreglo a la Directiva sobre hábitats habían sido declarados ZEC³¹. No obstante, esa labor debe completarse con carácter de urgencia en un número significativo de lugares, especialmente en algunas comunidades autónomas en las que el porcentaje de ZEC declaradas es especialmente bajo, como Aragón, Murcia, la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y Cantabria, y en los espacios marinos que son competencia estatal. Además, debe garantizarse el desarrollo y la aplicación totales de los actuales planes de gestión Natura 2000.

En España, la gestión de Natura 2000 y la protección de la naturaleza es responsabilidad fundamentalmente de las comunidades autónomas, excepto en el caso de las zonas marinas, que son competencia de la Administración central, si no tienen continuidad ecológica con espacios terrestres adyacentes.

En general, la legislación básica española por la que se

la fecha. Esto se expresa en porcentaje de especies y hábitats respecto a los cuales deben declararse nuevas zonas con el fin de completar la red en el país. [Los datos de que se dispone en la actualidad](#), que se evaluaron en 2014-2015, reflejan la situación hasta diciembre de 2013.

³¹ Fuente: información proporcionada por la administración española en el marco del procedimiento de infracción en curso 2015/2003, e información de la base de datos Natura 2000 facilitada por España.

transpone la Directiva sobre hábitats es adecuada. En virtud de esa legislación deben elaborarse planes de gestión antes de que los lugares puedan ser declarados ZEC. Así se garantiza que la designación de ZEC active la adopción de medidas de conservación, como se exige en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats.

La Comisión recibe muchas denuncias sobre la aplicación de las Directivas de protección de la naturaleza en España. Esas denuncias se refieren principalmente a la degradación de lugares designados, a una gestión inadecuada y a la mala calidad de las evaluaciones adecuadas exigidas por el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats. La degradación de hábitats protegidos que dependen del agua dentro de Natura 2000 suele ser también motivo de preocupación.

Hay también inquietud con respecto a la aplicación de la Directiva sobre aves en España, en particular en lo relativo a ciertos modelos cinegéticos, como la concesión generalizada de excepciones a la captura de fringílicos en varias comunidades autónomas³².

Los factores más relevantes que obstaculizan la consecución de los objetivos de las Directivas sobre protección de la naturaleza son la falta de recursos financieros y conocimientos científicos suficientes en relación con algunas especies y tipos de hábitats que permitan llevar a cabo una gestión adecuada. Se recurre poco al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural para financiar medidas de conservación de la naturaleza y prioridades de la red Natura 2000³³. Esto se debe sobre todo a una coordinación insuficiente entre las autoridades administrativas competentes³⁴.

Es preciso seguir trabajando para promover una integración coherente de Natura 2000 en otras políticas y en el uso de los fondos de la UE en España, en particular en el marco del Grupo de Trabajo «Conservación de la Naturaleza y la Biodiversidad y Fondos Europeos» de la Red de Autoridades Ambientales españolas, el Grupo de Trabajo sobre Programas de Desarrollo rural y Red Natura 2000 en España, lanzado por la Red Rural Nacional de España, así como mediante la preparación de un Marco de Acción Prioritaria (MAP) actualizado en relación con la financiación de la red Natura 2000 para el próximo período de financiación 2021-2027.

Deberían estudiarse más a fondo las posibilidades de desarrollo del turismo sostenible o de naturaleza, entre otras cosas mediante la aplicación del Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza y Biodiversidad español para el

período 2014-2020. De acuerdo con ese plan, España ha desarrollado directrices de buenas prácticas para la observación de determinadas especies silvestres protegidas³⁵ y ha establecido un Sistema de Reconocimiento de la Sostenibilidad del Turismo de Naturaleza en la Red Natura 2000³⁶.

El Ministerio para la Transición Ecológica de España e ISPRA (Italia) lideran un proyecto Eionet sobre turismo y medio ambiente (2018-2020). El principal objetivo de este proyecto es subsanar la falta de datos e indicadores sobre turismo sostenible. Uno de los retos que se plantea es proporcionar información sobre espacios protegidos con el fin de prevenir las presiones e impactos de las actividades turísticas.

En conclusión, debería prestarse una atención especial al potencial que tiene España para sacar partido de su valioso patrimonio natural y crear empleo. España proporciona la mayor superficie a la red Natura 2000 de la UE. Por consiguiente, los empleos vinculados a la protección de la biodiversidad, la reforestación, la infraestructura verde y los servicios ecosistémicos tienen un enorme potencial en España que no debería desdeñarse. Esta cuestión ya se destacó en el informe EIR de 2017 y se trató en el diálogo EIR mantenido con España.

Avances en el mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conservación favorable de hábitats y especies

Como los Estados miembros informan cada seis años sobre los progresos realizados con arreglo a ambas Directivas, no se dispone de nueva información sobre el estado de los hábitats naturales y las especies ni sobre los avances en la mejora del estado de conservación de especies y hábitats en España desde la revisión EIR de 2017.

Como se explicó en el anterior informe EIR, en 2013 solo fueron favorables el 12 % de las evaluaciones biogeográficas de hábitats y el 22 % de las evaluaciones de especies en España. Menos del 10 % de los tipos de hábitats y el 20 % de las especies cuyo estado de conservación se evaluó como desfavorable están mejorando. España tenía el mayor porcentaje de evaluaciones con clasificación «desconocido» (aproximadamente el 25 %) de todos los Estados miembros, aunque desde el último período de informes se han logrado mejoras importantes, lo cual indica que hay grandes lagunas de conocimiento para la aplicación de las Directivas sobre protección de la naturaleza.

³² La Comisión ha incoado un procedimiento de infracción contra España en relación con este asunto.

³³ Gobierno de España, [Evaluación del grado de inclusión de las prioridades del MAP para la Red Natura 2000 en los programas de desarrollo rural 2014-2020 de España](#).

³⁴ Fuente: [Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España \(MAP\)](#).

³⁵ Gobierno de España, [Buenas prácticas para la observación de oso, lobo y lince](#)

³⁶ Gobierno de España, [Sistema de Reconocimiento de la Sostenibilidad del Turismo de Naturaleza en la Red Natura 2000](#)

En 2017 finalizó la primera fase de un proyecto de preparación de metodologías y procedimientos para el seguimiento del estado de conservación de los tipos de hábitats en España a nivel nacional y de regiones biogeográficas, promovido por el Ministerio de Medio Ambiente. Sus resultados contribuirán a las tareas de un Grupo de trabajo sobre el seguimiento de los tipos de hábitats cuya creación fue acordada por el Comité de Espacios Naturales Protegidos.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Completar con carácter de urgencia el proceso de declaración de espacios protegidos, poner en marcha objetivos de conservación claramente definidos y las medidas de conservación necesarias para ellos y proporcionar recursos suficientes para su aplicación con el fin de mantener o restablecer el estado de conservación favorable de las especies y hábitats de interés comunitario en su área de distribución natural.
- Reforzar la integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas (en particular, la de agricultura, pero también las de pesca, ordenación urbana y de infraestructuras y turismo sostenible) y el fomento de la comunicación entre los distintos agentes.
- Hacer cumplir adecuadamente la prohibición de la caza de especies de aves protegidas.

Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios

La estrategia de la UE sobre la biodiversidad tiene por objeto mantener y restaurar los ecosistemas y sus servicios mediante la inclusión de la infraestructura verde en la ordenación del territorio, así como restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas degradados de aquí a 2020. La estrategia de la UE en materia de infraestructura verde promueve la integración de esa infraestructura en los planes y programas conexos.

La UE ha proporcionado orientaciones sobre el desarrollo de la infraestructura verde y azul en España³⁷ y ha creado una página sobre países en el Sistema de Información sobre la Biodiversidad para Europa (BISE)³⁸. Esa información también contribuirá a la evaluación final de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020.

³⁷ Comisión Europea, Las [recomendaciones del informe sobre la revisión de la estrategia en materia de infraestructura verde](#) y las [orientaciones de la UE sobre un marco estratégico para seguir apoyando la implantación de una infraestructura verde y azul a nivel de la UE](#).

³⁸ [Sistema de Información sobre la Biodiversidad para Europa](#)

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de España (2007)³⁹, que se actualizó en 2015, exige que el país elabore una estrategia estatal de infraestructura verde para 2018 y que, a continuación, las comunidades autónomas elaboren sus propias estrategias en un plazo de tres años. Los trabajos sobre la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas han avanzado en los últimos años, pero aún no han concluido (se espera que la Estrategia se apruebe a principios de 2019). Otras estrategias y diversas normas autonómicas se ocupan de la conectividad y la restauración de espacios naturales⁴⁰.

El enfoque de la Estrategia estatal consiste en la integración de los ecosistemas y sus servicios en la ordenación territorial y se basa en ocho objetivos principales que deben reproducirse en las estrategias autonómicas. Esos objetivos están relacionados con la conectividad, la restauración ecológica, los servicios ecosistémicos, las soluciones basadas en la naturaleza, el cambio climático, la gobernanza y la coordinación a diferentes esferas administrativas, la aplicación en políticas sectoriales (gestión del agua y del medio marino, ordenación urbanística, infraestructuras, silvicultura, etc.), y también con la comunicación, la educación y la participación de la sociedad civil.

Se está aplicando en varios municipios y comunidades autónomas. Un ejemplo de desarrollo de infraestructura verde en la UE destacado en el informe EIR de 2017 fue el de la capital vasca Vitoria-Gasteiz. También hay otros buenos ejemplos.

En 2016, la ciudad de Burgos, con su cinturón verde, celebró «más de 80 años renaturalizando la ciudad». Esa exitosa iniciativa urbana representa una larga historia de apoyo a las políticas y la legislación utilizando medidas de gestión adecuadas e iniciativas para garantizar el mantenimiento del espacio territorial y el buen estado ecológico del cinturón verde.

El municipio de Benaguasil ganó el Premio Ciudad Sostenible 2016 en la categoría «Ciclo del agua» por su gestión del agua de lluvia basada en la infraestructura verde. La ciudad ha promovido una gestión más sostenible del agua de lluvia con la implantación de sistemas de drenaje sostenible (SuDS), una infraestructura verde que fomenta la infiltración, retención y laminación de la escorrentía.

El proyecto de demostración LIFE SEGURA RIVERLINK⁴¹ puso a prueba unos enfoques de infraestructura verde que siguen siendo relativamente poco frecuentes en el

³⁹ [Ecosistemas para el bienestar humano](#)

⁴⁰ La XXXVIII Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales españolas, celebrada en Barcelona en mayo de 2017, estuvo centrada en la infraestructura verde.

⁴¹ Proyecto de la UE, [LIFE SEGURA RIVERLINK](#)

Mediterráneo. El proyecto incluye planes y actividades de seguimiento dirigidos a validar tres medidas de gestión y desarrollar un enfoque de infraestructura verde para la gestión de cuencas fluviales en un entorno urbano. El proyecto debería ser un primer paso para restaurar la permeabilidad del conjunto del río y servir de buen ejemplo en la región.

Prosiguen los esfuerzos por garantizar que la infraestructura verde forme parte integrante de la ordenación. El Grupo de Trabajo sobre fragmentación de hábitats causada por infraestructuras de transporte ha elaborado varias directrices, con ejemplos de buenas prácticas y normas que ayudan a reducir la fragmentación de los hábitats. Se considera que las medidas de infraestructura verde alcanzan el objetivo de recuperar el buen estado de las aguas españolas y prevenir inundaciones.

Un reto importante para la implantación de la infraestructura verde en España es el enfoque polarizado de la ordenación territorial, que a menudo ha dado lugar a conflictos sociales entre las autoridades de conservación y los usuarios de los recursos. Con frecuencia, esto ha tenido graves consecuencias para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Por ejemplo, los espacios naturales sujetos a estrictos programas de conservación suelen estar integrados en una matriz más amplia de usos de la tierra intensamente gestionados (principalmente para la producción de alimentos).

En conclusión, se insta a España a que complete, adopte y aplique la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Estimación del capital natural

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad instaba a los Estados miembros a cartografiar y evaluar el estado de los ecosistemas y sus servicios⁴² en su territorio a más tardar en 2014, a calcular el valor económico de esos servicios y a integrar ese valor en los sistemas de contabilidad y notificación a nivel nacional y de la UE antes de 2020.

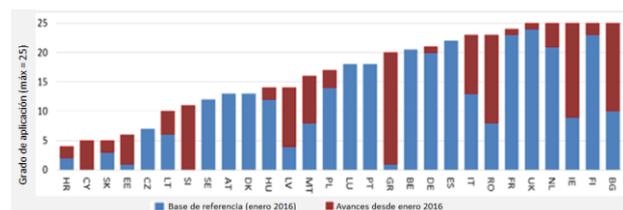
España ya aplicó MAES (cartografía y evaluación de los ecosistemas) antes de 2016 por medio de evaluaciones nacionales de los ecosistemas, y desde entonces ha avanzado en la valoración económica y la contabilidad. Ha llevado a cabo las siguientes actividades: 1) una revisión sistemática y metanálisis de los estudios de valoración económica existentes en España; 2) una valoración de cinco servicios ecosistémicos utilizando

métodos basados en el mercado y cartografiando esos valores captados por el mercado, y 3) una valoración socioeconómica teniendo en cuenta los valores de uso y no uso de la biodiversidad y la pluralidad de los métodos de valoración.

Esos resultados están contribuyendo a los trabajos sobre la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, en particular para mantener y mejorar los servicios ecosistémicos que prestan los elementos vinculados al desarrollo de la infraestructura verde.

En la reunión del grupo de trabajo MAES celebrada en Bruselas en septiembre de 2018, se observó que España no había facilitado información actualizada. Por consiguiente, desde enero de 2016 no se ha registrado ningún progreso sobre el grado de aplicación de MAES (gráfico 10), pero principalmente porque el país ya tenía un buen nivel de ejecución. Esa evaluación se realizó en el marco del proyecto ESMERALDA⁴³. Se basó en veintisiete preguntas sobre la aplicación y se actualiza cada seis meses.

Gráfico 10: Aplicación de MAES (septiembre de 2018)



Aunque desde 2015 no ha facilitado nueva información acerca de su trabajo sobre la cartografía y la evaluación de los ecosistemas y sus servicios en la página web de MAES en BISE, España ha venido llevando a cabo distintas tareas.

En el marco del proyecto integrado LIFE INTERMARES⁴⁴, se está evaluando el estado de los ecosistemas y de sus servicios dentro de la red marina Natura 2000. En este contexto, se está llevando a cabo una valoración económica de cuatro servicios diferentes. Esa valoración contribuirá a mejorar la percepción de los servicios que prestan los ecosistemas marinos y a avanzar en su integración en la política sobre la estrategia marina, la gestión del espacio marítimo y el cumplimiento de la acción 5 de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad.

Por lo que se refiere a la contabilidad de los recursos naturales, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Instituto Nacional de Estadística de España han apoyado el proyecto MAIA: de la cartografía y la evaluación a la

⁴² Los servicios ecosistémicos son los beneficios proporcionados por la naturaleza, como los alimentos, el agua limpia y la polinización, de los que depende la sociedad humana.

⁴³ [Proyecto Esmeralda de la UE](#)

⁴⁴ LIFE15 IPE/ES/000012 [LIFE-IP INTEMARES](#).

contabilidad integrada de los ecosistemas. El proyecto tiene por objeto desarrollar y aplicar cuentas de capital natural siguiendo la metodología del Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada (SCEAI) — Contabilidad experimental de los ecosistemas. El marco de 2012 para la contabilidad experimental de los ecosistemas del SCEAI y sus próximas recomendaciones técnicas se utilizarán como punto de partida para someter la contabilidad de los ecosistemas a prueba. Además, el proyecto comprobará cómo pueden utilizarse las experiencias de la UE en materia de cartografía y modelización de los servicios ecosistémicos en apoyo de la contabilidad de los ecosistemas en la UE.

Las plataformas, redes y comunidades de prácticas de la empresa y la biodiversidad son herramientas clave para promover y facilitar las evaluaciones del capital natural entre empresas y proveedores de servicios financieros, por ejemplo a través del protocolo de la Coalición del Capital Natural⁴⁵. Las evaluaciones contribuyen a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad porque ayudan a las empresas privadas a entender y valorar mejor su dependencia de la naturaleza y el impacto que ejercen sobre ella. Se han creado plataformas sobre biodiversidad a nivel de la UE⁴⁶ y en varios Estados miembros.

La Iniciativa «Empresa y Biodiversidad»⁴⁷ está dirigida por la Fundación Biodiversidad⁴⁸, que depende del Ministerio para la Transición Ecológica. Su objetivo es aumentar la participación del sector empresarial, integrar el capital natural en la política y gestión empresarial y alcanzar los objetivos internacionales de Aichi en materia de biodiversidad.

Especies exóticas invasoras

En el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, antes de 2020 deberán alcanzarse los siguientes objetivos:

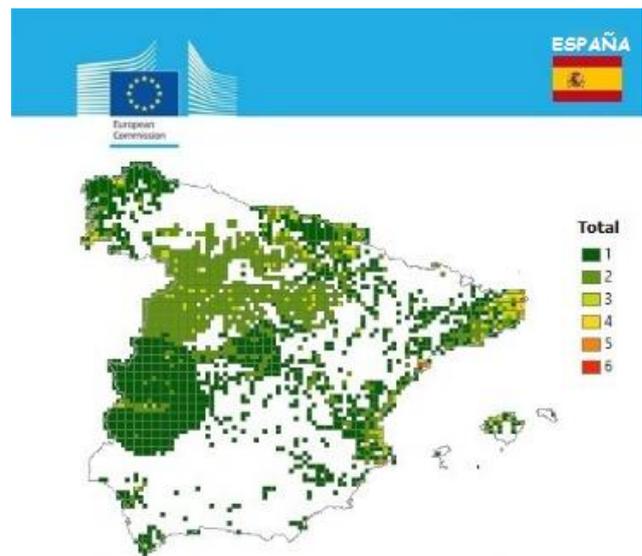
- i) identificación de las especies exóticas invasoras;
- ii) control o erradicación de las especies prioritarias, y
- iii) gestión de las vías de penetración para evitar que nuevas especies invasoras alteren la biodiversidad europea.

Así lo corrobora el Reglamento sobre especies exóticas invasoras, que entró en vigor el 1 de enero de 2015.

España se ha mostrado muy activa en el desarrollo de la lista de especies exóticas invasoras de la Unión y propuso la inclusión de una serie de especies en la primera y segunda actualización de esa lista.

España presentó siete evaluaciones de riesgos, y se la ha felicitado por su contribución activa en la elaboración de la lista de la Unión.

Gráfico 11: Número de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE, sobre la base de la información georreferenciada disponible respecto a España⁴⁹



En la primera actualización, España propuso la inclusión del pez sol (*Lepomis gibbosus*), el perro mapache (*Nyctereutes procyonoides*), la rata almizclera (*Ondatra zibethicus*), el quicuyo (*Pennisetum setaceum*) y el pez gato negro (*Ameiurus melas*). Las evaluaciones del riesgo del perro mapache, la rata almizclera y el quicuyo recibieron un dictamen positivo del Foro Científico. A continuación, el Comité consideró que esas especies cumplían los criterios para su inclusión en la lista y, finalmente, se añadieron a la primera lista actualizada. Las evaluaciones del riesgo del pez sol y del pez gato negro no obtuvieron un dictamen positivo del Foro Científico. Se presentaron de nuevo para la segunda lista actualizada, junto con *Ameiurus nebulosus* y *Channa argus*. El Foro Científico está revisando las evaluaciones del riesgo de esas especies.

El informe sobre la distribución de referencia (gráfico 11), en relación con el cual España revisó sus datos a nivel nacional y de cuadrícula, muestra que de las treinta y siete especies que figuran en la primera lista de la Unión, veinte ya han sido observadas en España. De ellas,

⁴⁵ Coalición del Capital Natural, [Protocolo del Capital Natural](#)

⁴⁶ Empresas y Biodiversidad, [La Campaña «Empresa y Biodiversidad»](#) tiene por objeto promover la justificación económica de la biodiversidad en los Estados miembros de la UE por medio de talleres, seminarios y una estrategia de comunicación multimedia.

⁴⁷ [Iniciativa Española Empresa y Biodiversidad](#)

⁴⁸ [Fundación Biodiversidad](#).

⁴⁹ Tsiamis K; Gervasini E; Deriu I; D'Amico F; Nunes A; Addamo A; De Jesus Cardoso A. [Baseline Distribution of Invasive Alien Species of Union concern. Ispra \(Italia\): Oficina de publicaciones de la Unión Europea; 2017, EUR 28596 EN, doi:10.2760/772692.](#)

dieciocho están establecidas, siendo el cangrejo americano (*Procambarus clarkii*) y el cangrejo señal (*Pacifastacus leniosculus*) los más extendidos.

Entre la entrada en vigor de la lista de la Unión y el 18 de mayo de 2018, España no notificó ninguna nueva detección de especies exóticas invasoras preocupantes para la UE, de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24, apartado 2, de ese Reglamento sobre especies exóticas invasoras, España comunicó a la Comisión las autoridades competentes españolas encargadas de la aplicación del Reglamento. Asimismo notificó a la Comisión las disposiciones nacionales sobre las sanciones aplicables a las infracciones, tal como se exige en el artículo 30, apartado 4, del Reglamento y, por tanto, ha cumplido sus obligaciones de notificación a este respecto.

España no ha notificado a la Comisión su lista de especies exóticas invasoras preocupantes para las Islas Canarias, tal como exige el artículo 6, apartado 4, del Reglamento.

Actuación prioritaria para 2019

- Se insta a España a notificar a la Comisión su lista de especies exóticas invasoras preocupantes para las Islas Canarias.

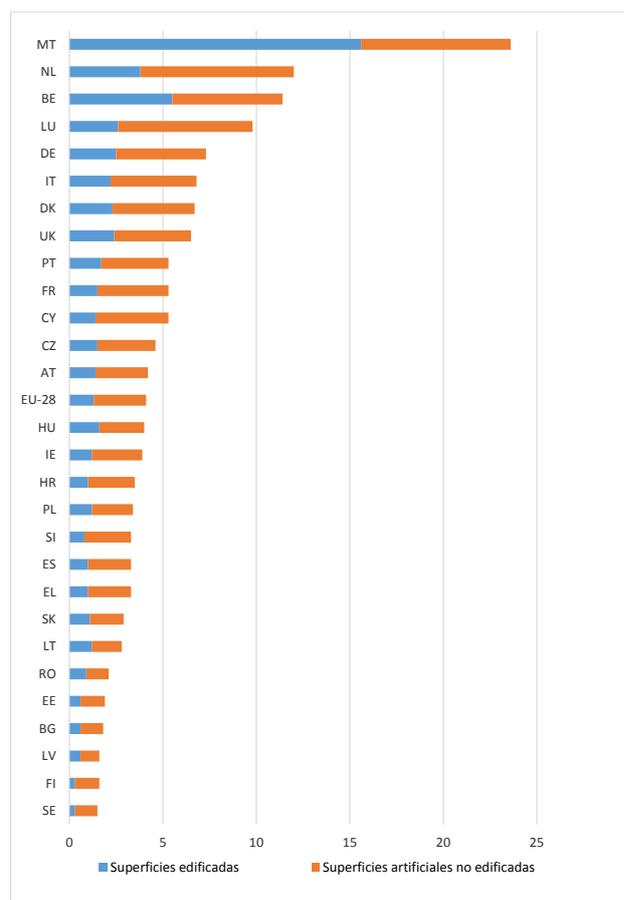
Protección del suelo

La Estrategia temática de la UE para la protección del suelo insiste en la necesidad de garantizar un uso sostenible del suelo. Esto implica evitar una mayor degradación del suelo y preservar sus funciones, así como restaurar los suelos degradados. La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos de 2011 establece que, no más tarde de 2020, las políticas de la UE tengan en cuenta su impacto directo e indirecto sobre el uso de la tierra.

El suelo es un recurso finito, extremadamente frágil y cada vez más degradado en la UE. El porcentaje de superficie de suelo artificial⁵⁰ (gráfico 12) puede considerarse un indicador de la presión relativa sobre la naturaleza y la biodiversidad, así como de la presión ambiental sobre las personas que viven en zonas

urbanizadas. Otro indicador a ese respecto es la densidad de población.

Gráfico 12: Proporción de superficie de suelo artificial, 2015⁵¹



España se sitúa por debajo de la media de la UE en lo que se refiere a la superficie de suelo artificial, con el 3,3 % (media de la EU-28: 4,1 %). La densidad de población es de 92,5/km², porcentaje que también está por debajo de la media de la UE (118)⁵².

Como ha puesto de relieve la OCDE, siguen produciéndose importantes presiones ambientales en España. Esas presiones se deben a la conversión de terrenos que se produjo durante el auge de la construcción de principios de la década de 2000 y al aumento de la población, que ha sido significativo en algunas zonas costeras⁵³.

La contaminación puede reducir considerablemente la calidad del suelo y amenazar la salud humana o el medio ambiente. En un informe reciente de la Comisión

⁵⁰ Por superficie de suelo artificial se entiende el total de las superficies edificadas (incluidos los edificios y los invernaderos), las superficies artificiales no urbanizadas (superficies selladas, como patios, corrales, cementerios, zonas de aparcamiento, etc.), y elementos lineales como calles, carreteras, vías férreas, pistas, puentes) y otras superficies artificiales (como puentes y viaductos, viviendas móviles, paneles solares, centrales eléctricas, subestaciones eléctricas, tuberías, depuradoras de aguas residuales y vertederos abiertos).

⁵¹ Eurostat, [Terrenos cubiertos por superficies artificiales por regiones NUTS 2](#).

⁵² Eurostat, [Densidad de población por regiones NUTS 3](#).

⁵³ OCDE [Evaluación del Desempeño Ambiental: OCDE. Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental de España \(2015\)](#).

Europea⁵⁴ se ha calculado que en aproximadamente 2,8 millones de lugares de la UE se han realizado o siguen realizándose actividades potencialmente contaminantes. A nivel de la UE, 650 000 de esos lugares han quedado registrados en inventarios nacionales o regionales. Ya se han saneado 65 500 terrenos contaminados. España tiene registrados 43 092 lugares en los que han tenido o están teniendo lugar actividades potencialmente contaminantes, y ya ha tomado medidas correctoras o de mantenimiento posterior en 157 de esos lugares.

La erosión del suelo por la acción del agua es un proceso natural que puede verse agravado por el cambio climático y las actividades humanas, como las prácticas agrarias inadecuadas, la deforestación, los incendios forestales o las obras de construcción. Altos niveles de erosión del suelo pueden reducir la productividad de la agricultura y tener repercusiones negativas e impactos transfronterizos sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y sobre los ríos y lagos (aumento del volumen de sedimentos, transporte de contaminantes). De acuerdo con el modelo RULE2015⁵⁵, España tiene una tasa media de pérdida de suelo por la acción del agua de 3,94 toneladas por hectárea y año ($t\ ha^{-a}\ año^{-y}$), en comparación con una media europea de 2,46 $t\ ha^{-a}\ año^{-y}$, lo que indica que la erosión del suelo es en promedio intermedia. Es importante señalar que esas cifras son el resultado de un modelo gestionado a nivel de la UE y, por lo tanto, no deben considerarse valores medidos *in situ*. La tasa real de pérdida de suelo puede variar ampliamente dentro del Estado miembro en función de las condiciones locales.

La materia orgánica del suelo desempeña un papel importante en el ciclo del carbono y en el cambio climático. Los suelos son el segundo mayor sumidero de carbono del mundo, después de los océanos.

Protección marina

La política y la legislación de la UE sobre costas y medio marino exige que en 2020 se haya reducido el impacto de las presiones sobre las aguas marinas para alcanzar o mantener un buen estado medioambiental y que las zonas costeras se gestionen de forma sostenible.

La Directiva marco sobre la estrategia marina⁵⁶ tiene por objeto lograr un buen estado medioambiental de todas

las aguas marinas de la UE a más tardar en 2020. A tal fin, los Estados miembros deben desarrollar una estrategia marina para sus mares y cooperar con los países de la UE que comparten la misma (sub)región marina.

En el caso de España, el Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (Convenio OSPAR) y el Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) desempeñan un papel importante en la consecución de los objetivos de la Directiva. Esos Convenios prevén estrategias marinas con diferentes etapas, que deben desarrollarse y aplicarse en ciclos de seis años. La última etapa exigía a los Estados miembros establecer un programa de medidas e informar de ello a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2016. La Comisión ha examinado si las medidas españolas eran adecuadas para alcanzar un buen estado medioambiental⁵⁷.

El programa de medidas de España incluye un gran número de medidas basadas en actos jurídicos y legislativos ya vigentes. Tras un análisis exhaustivo, España determinó asimismo muchas otras medidas en relación con aspectos que no estaban suficientemente cubiertos por las medidas existentes. Esas nuevas medidas están específicamente concebidas para cumplir la Directiva marco sobre la estrategia marina.



Muchas de las medidas previstas por España se ocuparán directamente de las presiones. Varias medidas se refieren también a la investigación científica, que ayudará a colmar las lagunas de conocimientos sobre el medio marino y a lograr un buen estado medioambiental. Por ejemplo, en relación con la biodiversidad, España ha adoptado una medida (es decir, una hoja de ruta común) para mejorar y garantizar la coordinación entre España y Portugal en la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina en las subregiones macaronésica y del Atlántico del nordeste. Algunas medidas se ocupan

⁵⁴ Ana Payá Pérez, Natalia Rodríguez Eugenio (2018), *Status of local soil contamination in Europe: Revision of the indicator "Progress in the management Contaminated Sites in Europe"*

⁵⁵ Panagos, P., Borrelli, P., Poesen, J., Ballabio, C., Lugato, E., Meusburger, K., Montanarella, L., Alewell, C., «The new assessment of soil loss by water erosion in Europe, (2015)» *Environmental Science and Policy*, 54, pp. 438-447.

⁵⁶ Unión Europea, [Directiva marco sobre la estrategia marina \(Directiva 2008/56/CE\)](#)

⁵⁷ Comisión Europea, [Informe de la Comisión por el que se evalúan los programas de medidas de los Estados miembros con arreglo a la Directiva marco sobre la estrategia marina – SWD\(2018\) 393 final](#) de 31.7.2018.

directamente de las presiones de la basura marina. Por ejemplo, existen medidas relativas a las actividades portuarias que fomentan la instalación de equipos y muelles pesqueros especializados para la recogida selectiva de basura marina sacada del mar. Otras medidas tienen por objeto aumentar el conocimiento y la coherencia de los enfoques que aplican las comunidades Autónomas para hacer frente a la basura marina⁵⁸.

Aunque las medidas se dirigen a casi todas las presiones y objetivos, no cubren todas las actividades ni sus impactos. Por ejemplo, hay una serie de lagunas en relación con el ruido subacuático, ya que las medidas no abarcan el ruido que generan las operaciones portuarias, la extracción de hidrocarburos del mar ni las fuentes de eliminación de residuos sólidos. No obstante, en los últimos años se ha conseguido un alto nivel de protección del medio marino por proyectos de exploración de hidrocarburos mediante procedimientos de evaluación del impacto ambiental. Los proyectos de adquisición sísmica marina en el Mediterráneo se han sometido a exhaustivos procedimientos de evaluación de impacto con el objetivo principal de garantizar la conservación de cetáceos, tortugas y aves.

En general, el programa de medidas español cumple parcialmente los requisitos de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Determinar el calendario que debe seguirse para lograr un buen estado medioambiental cuando no se hayan notificado esos plazos.
- Facilitar más información sobre las medidas, establecer nuevas medidas que tengan un impacto directo sobre las presiones y cuantificar la reducción prevista de las presiones como consecuencia de la aplicación de las medidas.
- Garantizar la cooperación regional con los Estados miembros que comparten la misma (sub)región marina para hacer frente a las presiones predominantes.
- Velar por la notificación de los distintos elementos de la Directiva marco sobre la estrategia marina en el plazo establecido.

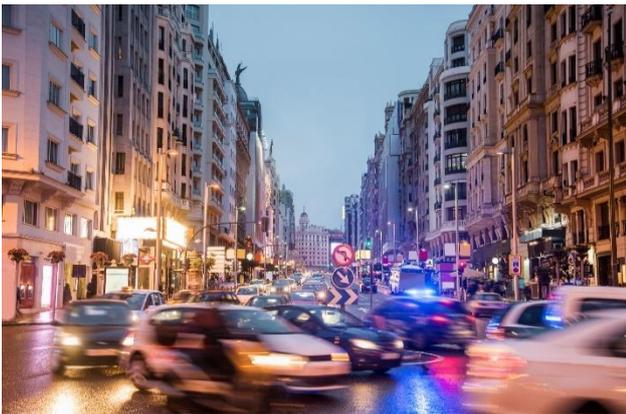
⁵⁸ La XXXIX Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales españolas, celebrada en Santiago de Compostela en noviembre de 2017, estuvo centrada en el tema «Medio Marino y Residuos y Fondos Europeos».

3. Garantizar la salud y calidad de vida de los ciudadanos

Calidad del aire

La política y la legislación de la UE en materia de aire limpio de la UE exigen una mejora significativa de la calidad del aire en la UE para acercarla al nivel de calidad recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Deberían reducirse aún más la contaminación atmosférica y sus impactos sobre la salud humana, los ecosistemas y la biodiversidad, con el objetivo a largo plazo de no superar las cargas y niveles críticos. Ello requiere redoblar esfuerzos para cumplir íntegramente la legislación de la UE en materia de calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para después de 2020.

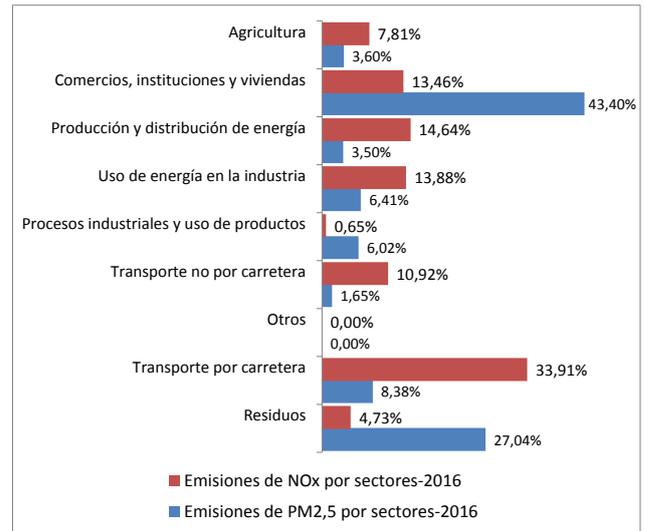
La UE ha desarrollado un amplio corpus legislativo sobre calidad del aire⁵⁹, que establece normas y objetivos basados en la salud en relación con una serie de contaminantes atmosféricos.



La mayor parte de las emisiones de varios contaminantes han disminuido en España de una manera significativa⁶⁰. La reducción de las emisiones registrada entre 1990 y 2014, a la cual hace referencia el informe EIR anterior, continuó entre 2014 y 2016: las emisiones de óxidos de azufre (SO_x) se redujeron en un 12,68 %, las de óxidos de nitrógeno (NO_x), en un 4,47 % y las de partículas finas PM_{2,5}, en un 1,01 %. Por su parte, entre 2014 y 2016, las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COVNM) aumentaron en un 4,63 % y las de amoníaco (NH₃), en un 6,13 %. La mayor parte de las emisiones de esos contaminantes no superan los techos nacionales de emisión. No obstante, las emisiones de amoníaco

exceden actualmente de los límites máximos aplicables⁶¹. Véase también el gráfico 13, sobre las emisiones totales de PM_{2,5} y NO_x por sectores.

Gráfico 13: Emisiones de PM_{2,5} y NO_x por sectores en España⁶²



A pesar de esa reducción de las emisiones, son necesarios esfuerzos adicionales para cumplir los compromisos en la materia (en comparación con los niveles de emisión de 2005) establecidos en la nueva Directiva sobre techos nacionales de emisión⁶³ para 2020-2029 y para cualquier año a partir de 2030.

Al mismo tiempo, la calidad del aire en España sigue siendo motivo de preocupación. En relación con el año 2015, la Agencia Europea de Medio Ambiente estimó que unos 27 900 casos de muerte prematura podían atribuirse a las concentraciones de partículas finas, 1 800, a la concentración de ozono, y más de 8 900, a las concentraciones de dióxido de nitrógeno⁶⁴.

En 2017⁶⁵ se registraron rebasamientos del valor límite anual correspondiente al dióxido de nitrógeno (NO₂) en 7 (de un total de 127) zonas de calidad del aire (entre ellas,

⁶¹ Los techos nacionales de emisión vigentes son obligatorios desde 2010 (Directiva 2001/81/CE); se han establecido unos techos revisados para 2020 y 2030 mediante la Directiva (UE) 2016/2284, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE.

⁶² Datos relativos a la Directiva sobre techos nacionales de emisión de 2016 presentados por los Estados miembros a la AEMA.

⁶³ Directiva 2016/2284/UE

⁶⁴ AEMA, *Air Quality in Europe – 2018 Report*, p. 64. (Véanse más datos en este informe sobre la metodología de base).

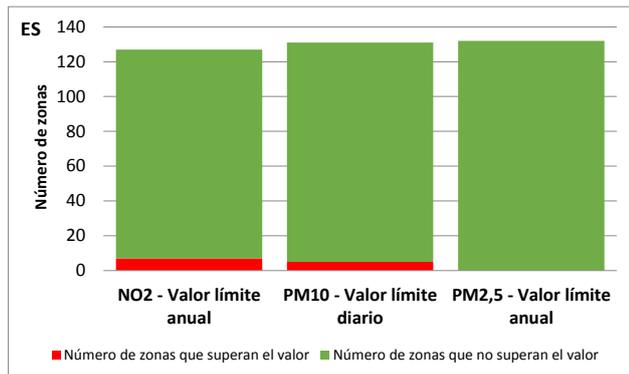
⁶⁵ AEMA, *EIONET, archivo central de datos*.

⁵⁹ Comisión Europea, 2016. [Normas sobre la calidad del aire](#).

⁶⁰ Véanse [el archivo central de datos de EIONET](#) y [el visualizador de datos sobre las emisiones de contaminantes de la atmósfera \(Directiva sobre techos nacionales de emisión\)](#)

Madrid, Barcelona y Granada). También se superaron los límites respecto a las partículas (PM₁₀) en 5 (de 131) zonas de calidad del aire (en particular, Avilés y Granada)⁶⁶. Se excedieron, además, los valores objetivo del ozono. Véase también el gráfico 14, sobre el número de zonas de calidad del aire en las que se superaron los valores correspondientes al NO₂ y a las PM_{2,5} y PM₁₀.

Gráfico 14: Zonas de calidad del aire donde se superaron las normas de calidad del aire de la UE en 2017⁶⁷



Según un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo⁶⁸, la actuación de la UE para proteger la salud humana de la contaminación atmosférica no ha tenido el impacto esperado. Existe el riesgo de que se haya subestimado la contaminación atmosférica en algunos casos, ya que es posible que no se vigile en los lugares adecuados. Ahora los Estados miembros deben notificar a la Comisión datos en tiempo real y validados sobre la calidad del aire⁶⁹.

La Comisión Europea realiza un seguimiento de los incumplimientos persistentes de los requisitos en materia de calidad del aire (en relación con las PM₁₀ y el NO₂), que tienen graves efectos negativos sobre la salud y el medio ambiente, mediante procedimientos de infracción que incluyen a todos los Estados miembros afectados, entre ellos España.

En cuanto a la superación de los valores de NO₂, las medidas que España está aplicando o planificando, si se aplican correctamente, pueden hacer frente de forma

adecuada a las deficiencias detectadas. Por esa razón, la Comisión Europea seguirá siguiendo de cerca la aplicación de esas medidas y comprobando su eficacia a la hora de corregir la situación lo antes posible. El objetivo es establecer medidas adecuadas para que todas las zonas sean conformes.

Actuaciones prioritarias para 2019

- En el contexto del próximo programa nacional de control de la contaminación atmosférica (PNCCA), reducir las principales fuentes de emisión mediante acciones específicas, en particular las actuaciones prioritarias que se indican a continuación.
- Acelerar la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NO_x) y las concentraciones de dióxido de nitrógeno (NO₂); para ello será preciso, por ejemplo, seguir reduciendo las emisiones del transporte, en particular en zonas urbanas (y, probablemente, imponer restricciones proporcionadas y específicas al acceso de vehículos a esas zonas).
- Reducir las emisiones de amoníaco (NH₃) para cumplir los actuales techos nacionales de emisión aplicables, por ejemplo introduciendo o ampliando el uso de técnicas agrarias de bajas emisiones.
- Acelerar la reducción de las emisiones y concentraciones de partículas (PM_{2,5} y PM 10); para ello será preciso, por ejemplo, seguir reduciendo las emisiones de la generación de calor y energía con combustibles fósiles o promover una calefacción urbana eficiente y limpia.

Emisiones industriales

Los principales objetivos de la política de la UE sobre emisiones industriales son los siguientes:

- proteger el aire, el agua y el suelo;
- prevenir y gestionar los residuos;
- aumentar la eficiencia energética y la eficiencia en el uso de los recursos, y
- sanear los emplazamientos contaminados.

Para ello, la UE aplica un enfoque integrado a la prevención y el control de las emisiones industriales accidentales y de las operaciones corrientes. La piedra angular de esa política es la Directiva sobre las emisiones industriales⁷⁰ (DEI).

⁶⁶ AEMA, EIONET, archivo central de datos.

⁶⁷ [AEMA, EIONET, archivo central de datos](#). Los datos reflejan la situación a 26 de noviembre de 2018.

⁶⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n.º 23/2018, [Contaminación atmosférica: Nuestra salud no tiene todavía la suficiente protección](#), p. 49.

⁶⁹ El artículo 5 de la [Decisión de Ejecución 2011/850/UE de la Comisión](#), de 12 de diciembre de 2011, por la que se establecen disposiciones para las [Directivas 2004/107/CE](#) y [2008/50/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con el intercambio recíproco de información y la notificación sobre la calidad del aire ambiente (DO L 335 de 17.12.2011, p. 86), obliga a los Estados miembros a proporcionar datos actualizados.

⁷⁰ La [Directiva 2010/75/UE](#) regula las actividades industriales que se realizan por encima de ciertos umbrales. Incluye en su ámbito de aplicación las industrias energéticas, la producción de metales, las industrias minerales y químicas y la gestión de residuos, así como una amplia gama de sectores industriales y agrarios (por ejemplo, la cría intensiva de cerdos y aves de corral, la fabricación de pasta de papel y papel, la pintura y la limpieza).

Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental 2019 – España

Las actividades industriales reguladas por la DEI que se indican más abajo se basan en el perfil de país sobre la política española de emisiones industriales⁷¹.

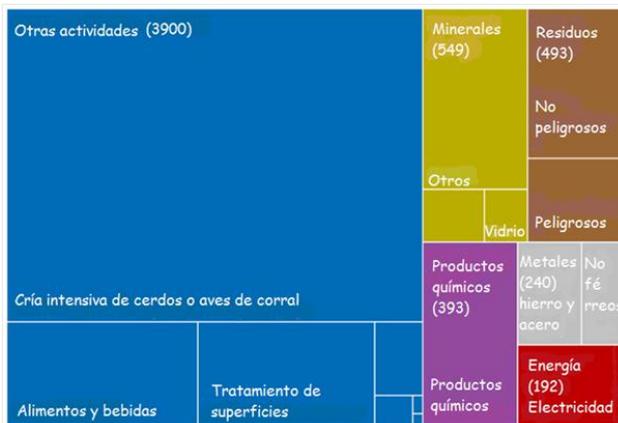
En España, unas 5 770 instalaciones industriales están obligadas a disponer de un permiso basado en la DEI. En 2015, los sectores industriales en España con más instalaciones DEI fueron la cría intensiva de cerdos y aves de corral (50 %), seguida de los minerales (10 %), los residuos (9 %) y el sector químico (7 %).

Los sectores considerados la mayor carga para el medio ambiente por sus emisiones a la atmósfera fueron los siguientes:

- el sector de la energía por los óxidos de azufre (SO_x), los óxidos de nitrógeno (NO_x), el cadmio (Cd), el arsénico (As), el cromo (Cr), el cobre (Cu), el plomo (Pb), el mercurio (Hg), el níquel (Ni), el cinc (Zn) y los policlorodibenzofuranos (PCDD/F),
- «otras actividades» (principalmente, la cría intensiva de cerdos o aves de corral y el tratamiento de superficies) por los compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM) y el amoníaco (NH₃),
- el sector siderúrgico por el Cd, el Hg, y los PCDD/F, y
- el sector de la gestión de residuos peligrosos por los PCDD/F.

El desglose se muestra en el diagrama de barras del gráfico 16.

Gráfico 15: Número de instalaciones industriales DEI por sectores, España (2015)



Se considera que los sectores de la producción de metales, la energía, la energía/refinado y «otras actividades» tienen una importante carga medioambiental sobre los vertidos al agua. La producción de metales, los productos químicos y la gestión de residuos contribuyen principalmente a la generación de residuos peligrosos. La gestión de residuos, la energía, la producción de metales y «otras actividades» contribuyen principalmente a la generación de residuos no peligrosos.

⁷¹ Comisión Europea, [Industrial emissions policy country profile – Spain](#)

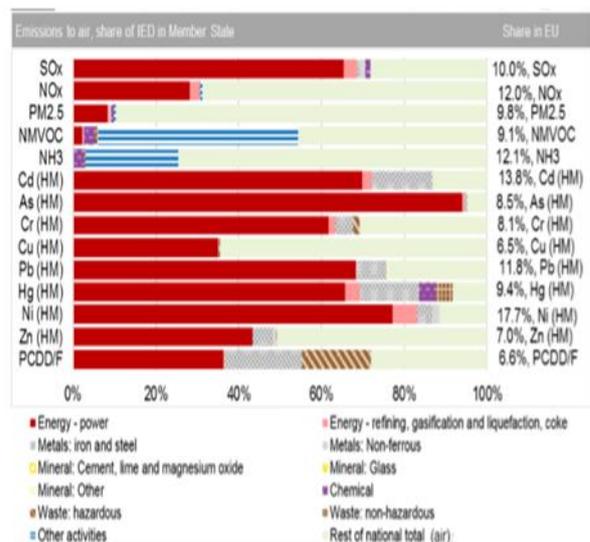
El planteamiento de la UE respecto a la garantía del cumplimiento de la Directiva da a los ciudadanos sólidos derechos de acceso a la información pertinente y de participación en el proceso de autorización. Esto da a los ciudadanos y a las ONG la capacidad de asegurarse de que los permisos se conceden de forma adecuada y se cumplen sus condiciones.

Los documentos de referencia (BREF) sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) y las conclusiones sobre las MTD se elaboran a través del intercambio de información entre los Estados miembros, las asociaciones industriales, las ONG y la Comisión. De ese modo se garantiza una buena colaboración con las partes interesadas y facilita la correcta aplicación de la DEI.

La Comisión se basa en los esfuerzos de las autoridades nacionales competentes —que acoge con satisfacción— por aplicar las conclusiones sobre las MTD, jurídicamente vinculantes, y los niveles de emisión asociados a las MTD en los permisos ambientales. De ese modo es posible reducir la contaminación de forma significativa y constante.

Por ejemplo, la aplicación a las grandes instalaciones de combustión de los niveles de emisión asociados a las MTD, recientemente adoptados, propiciará reducciones, en promedio y dependiendo de la situación de cada instalación, de las emisiones de dióxido de azufre del 25 % al 81 %, de óxido de nitrógeno del 8 % al 56 %, de partículas del 31 % al 78 % y de mercurio del 19 % al 71 %.

Gráfico 16: Emisiones a la atmósfera de los sectores DEI y resto de las emisiones atmosféricas totales nacionales, España (2015)



Los problemas observados fueron ciertas emisiones contaminantes al agua y el aire, así como el olor procedente de las instalaciones dedicadas a la «cría intensiva de cerdos o aves de corral», la contaminación

atmosférica generada por las centrales de carbón y la coincineración de residuos en cementeras.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Revisar los permisos para garantizar su conformidad con las conclusiones sobre las MTD recientemente adoptadas.
- Garantizar el cumplimiento de las conclusiones sobre las MTD con un control y una imposición del cumplimiento más estrictos.
- Hacer frente a las emisiones contaminantes al agua y el aire y al olor procedente de las instalaciones dedicadas a la cría intensiva de cerdos o aves de corral, así como a la contaminación atmosférica generada por las centrales de carbón y la coincineración de residuos en cementeras.

Ruido

La Directiva sobre el ruido ambiental⁷² prevé un enfoque común para evitar, prevenir y reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental.

El ruido excesivo de las aeronaves, los ferrocarriles y el tráfico es una de las causas principales de los problemas ambientales relacionadas con la salud en la UE⁷³.

De acuerdo con un número limitado de datos⁷⁴, el ruido ambiental provoca al menos 1 100 muertes prematuras y 4 100 hospitalizaciones al año en España. Además, alrededor de 2 300 000 personas tienen problemas para dormir.

La aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental se ha retrasado considerablemente en España. De acuerdo con la información más reciente susceptible de ser analizada (es decir, la correspondiente a 2012 en el caso de los mapas de ruido y a 2013 en el de los planes de acción), todavía no se ha completado el cartografiado del ruido respecto a las aglomeraciones urbanas, las carreteras y los ferrocarriles. Tampoco se ha aprobado casi ninguno de los planes de acción correspondientes a las aglomeraciones, los aeropuertos y la mayor parte de los grandes ejes viarios y grandes ejes ferroviarios. Esos instrumentos, cuya aprobación intervino tras una consulta pública, deberían incluir medidas para mantener el ruido en niveles bajos o reducirlo.

Actuaciones prioritarias para 2019

⁷² [Directiva 2002/49/CE](#).

⁷³ OMS/JRC, 2011, *Burden of disease from environmental noise*, Fritsch, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulos, S. (eds), [Organización Mundial de la Salud. Oficina Regional para Europa](#), Copenhague, Dinamarca.

⁷⁴ Agencia Europea de Medio Ambiente, [Fichas informativas sobre el ruido 2017](#).

- Completar los mapas de ruido pendientes.
- Completar los planes de acción para la gestión del ruido.

Calidad y gestión del agua

La legislación y la política de la UE exigen que se reduzca significativamente el impacto de las presiones sobre las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas dulces (incluidas las aguas superficiales y subterráneas). La consecución, el mantenimiento o la mejora de un buen estado de las masas de agua, tal como se define en la Directiva marco sobre el agua, permitirán que los ciudadanos de la UE disfruten de un agua potable y unas aguas de baño seguras y de buena calidad. Esa Directiva garantizará también que el ciclo de los nutrientes (nitrógeno y fósforo) se gestione de una manera más sostenible y eficiente en cuanto al uso de los recursos.

La legislación vigente de la UE sobre el agua⁷⁵ establece un marco de protección con objeto de que se apliquen unas normas estrictas a todas las masas de agua de la UE y se ocupa de fuentes específicas de contaminación (por ejemplo, la agricultura, las zonas urbanas y las actividades industriales). También exige que las previsiones sobre los impactos del cambio climático se tengan en cuenta en los instrumentos de planificación correspondientes, por ejemplo los planes de gestión del riesgo de inundación y los planes hidrológicos de cuenca, y en particular en el programa de medidas que incluye las acciones que los Estados miembros tienen previsto adoptar para alcanzar los objetivos medioambientales.

Directiva marco del agua

España cuenta con veinticinco planes hidrológicos de cuenca (PHC), de conformidad con la Directiva marco sobre el agua (DMA), relativos a las demarcaciones hidrográficas correspondientes.

España ha adoptado los PHC del segundo ciclo⁷⁶, aunque los siete de las Islas Canarias registraron grandes retrasos⁷⁷. Además, en el caso de los PHC de las Islas Canarias, se acortó el plazo para la consulta pública que prevé la DMA.

⁷⁵ En ese marco se incluyen la [Directiva sobre las aguas de baño \(Directiva 2006/7/CE\)](#), la [Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas \(Directiva 91/271/CEE\)](#) (sobre el vertido de aguas residuales municipales y algunas aguas residuales industriales), la [Directiva sobre el agua potable \(Directiva 98/83/CE\)](#) (sobre la calidad del agua destinada al consumo humano), la [Directiva marco sobre el agua \(Directiva 2000/60/CE\)](#) (sobre la gestión de los recursos hídricos), la [Directiva de nitratos \(Directiva 91/676/CEE\)](#) y la [Directiva sobre inundaciones \(Directiva 2007/60/CE\)](#).

⁷⁶ De acuerdo con la DMA, el plazo expiraba en diciembre de 2015.

⁷⁷ El primero, en septiembre de 2018, y el último, en enero de 2019.

La Comisión Europea ha evaluado la situación y la evolución desde la adopción de los PHC del primer ciclo, teniendo en cuenta también las actuaciones propuestas en la revisión EIR de 2017.

Las presiones más importantes sobre las masas de aguas superficiales en España fueron las aguas residuales urbanas de fuentes puntuales (el 37 % de las masas de aguas superficiales), seguidas por la contaminación agraria difusa (el 34 %), y la extracción o distracción de aguas para la agricultura (el 22 %). El 16 % de las masas de aguas superficiales se vieron afectadas por la extracción o la distracción de caudales para el suministro público de agua, el 20 %, por especies y enfermedades introducidas, y el 15 %, por presas, barreras y esclusas para el riego.

Las presiones más importantes sobre las masas de aguas subterráneas en porcentaje de masas afectadas a nivel nacional fueron la contaminación agraria difusa (el 56 % de las masas de agua subterránea), la extracción o distracción de aguas para la agricultura (el 32 %) y la extracción o distracción de aguas para suministro público (el 27 %).

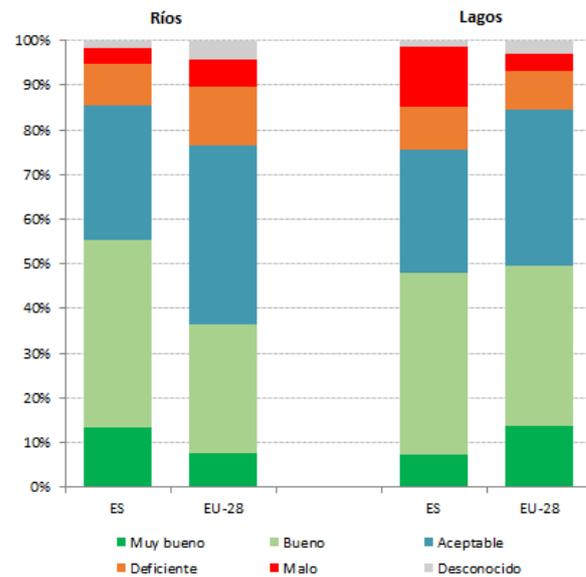
El impacto más significativo sobre las masas de agua superficiales en España en porcentaje de masas de agua fue la alteración de los hábitats a causa de cambios morfológicos (el 36 %) y, a continuación, la contaminación por nutrientes (el 33 %) y la contaminación orgánica (el 24 %).

El impacto más importante en las masas de aguas subterráneas fue la contaminación por nutrientes (que afecta al 39 % de las masas de agua subterránea), seguida por la contaminación química (al 27 %) y la extracción por encima de los recursos hídricos subterráneos disponibles (al 22 %).

En general, en España y en relación con todas las categorías de aguas, la vigilancia ecológica se realiza en más lugares y en más masas de agua que el seguimiento químico. Se redujo el número de lugares donde se lleva a cabo un control de vigilancia del estado ecológico en la mayoría de las demarcaciones respecto a todas las categorías pertinentes de agua (reducción del 39 % en el número de estaciones de vigilancia y del 18 % en el número de lugares operativos).

En el gráfico 17 se ilustra el estado o potencial ecológico de las masas de aguas superficiales. El porcentaje de masas de agua con un estado ecológico desconocido ha disminuido de un 20 % a un 2 % en el caso de los ríos y lagos y de un 15 % a un 5 % en el caso de las aguas costeras y las aguas de transición.

Gráfico 17: Estado o potencial ecológico de las masas de aguas superficiales en España⁷⁸



Entre los PHC del primer y los del segundo ciclo se produjo un aumento considerable del porcentaje de masas de agua superficial con un buen estado químico (del 58 % al 87 %) y un ligero aumento del porcentaje de masas de agua que no ha alcanzado un buen estado químico. Además, el porcentaje de masas con un estado desconocido se redujo, pasando del 37 % al 6 %. La clasificación del 54 % de las masas de agua se realizó mediante seguimiento, la del 45 %, mediante juicio experto, y la de menos del 1 %, por agrupación.

El estado químico de las masas de aguas subterráneas no ha mejorado, y el 31 % de la superficie total de aguas subterráneas sigue sin estar en buen estado químico. El número de masas de agua subterránea que no alcanza un buen estado cuantitativo ha disminuido ligeramente: el 75 % se encuentra ahora en buen estado cuantitativo y el 25 % no llega al buen estado.

Se han realizado grandes avances en relación con los PHC, en particular por lo que se refiere a la atención que se concede a las presiones significativas en cada demarcación hidrográfica, la cartografía de las medidas nacionales y el tipo clave de medidas para hacer frente a las presiones. Además, se han notificado análisis sobre la distancia al objetivo con respecto a 2015, 2021 y 2027 en relación con las presiones más significativas en dieciocho demarcaciones hidrográficas.

España ha informado de que se han completado algunas medidas del primer programa de medidas, pero siguen existiendo obstáculos que dificultan la aplicación

⁷⁸ AEMA, [Cuadro de WISE](#).

relacionados con retrasos, la gobernanza y la falta de financiación y de mecanismos.



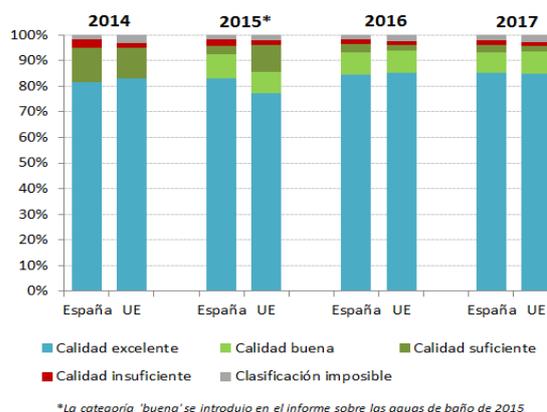
Directiva de nitratos

En lo que respecta a la aplicación de la Directiva de nitratos, los datos relativos a los programas de acción autonómicos para el período 2012-2015 y la designación en curso de zonas vulnerables a los nitratos han puesto de manifiesto posibles deficiencias, y la producción ganadera intensiva sigue ejerciendo una presión considerable sobre la calidad de los recursos hídricos⁷⁹.

Directiva sobre el agua potable

En relación con la Directiva sobre el agua potable no se dispone de nuevos datos desde el anterior informe EIR de 2017⁸⁰.

Gráfico 18: Calidad de las aguas de baño (2014-2017)⁸¹



Directiva sobre las aguas de baño

En cuanto a la Directiva sobre las aguas de baño, el gráfico 18 muestra que, en 2017, de las 2 219 zonas de baño españolas, el 85,5 % registró una calidad excelente, el 8 %, una calidad buena, y el 2,7 %, una calidad suficiente (en 2015 esos porcentajes se situaron, respectivamente, en el 84,6 %, el 8,8 % y el 3,2 %). En 2017, la calidad de las aguas de baño fue mala en 38 zonas en España⁸². En un portal nacional⁸³ y en un visor de mapas interactivo de la Agencia Europea de Medio Ambiente⁸⁴ se puede encontrar información detallada sobre las aguas de baño españolas.

Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

España ha tenido dificultades a la hora de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

La Comisión tiene abiertos cinco procedimientos de infracción contra España. En el asunto más avanzado (zonas normales), el 25 de julio de 2018 el Tribunal de Justicia de la UE emitió una segunda sentencia por la que se imponían sanciones pecuniarias a España por primera vez en el sector del medio ambiente⁸⁵.

En general, en España se colecta el 96,9 % de las aguas residuales, y el 84,1 % de la carga recogida se somete a tratamiento secundario. Por último, el 66,8 % de la carga de aguas residuales colectada recibe un tratamiento más riguroso.

⁷⁹ En 2018, la Comisión puso en marcha un nuevo procedimiento de infracción horizontal contra España en relación con la Directiva de nitratos.

⁸⁰ Según los últimos datos comunicados, el índice de conformidad con los parámetros químicos y microbiológicos de la Directiva sobre el agua potable era muy alto.

⁸¹ Agencia Europea de Medio Ambiente, 2018. [Calidad de las aguas de baño europeas en 2017](#), p. 21.

⁸² Agencia Europea de Medio Ambiente, 2017. [Calidad de las aguas de baño europeas en 2016](#), p. 17.

⁸³ Sistema de información NÁYADE.

⁸⁴ AEMA, [Estado de las aguas de baño](#).

⁸⁵ Una suma a tanto alzado de 12 millones EUR y una multa coercitiva de casi 11 millones EUR por semestre de demora.

La inversión que se considera necesaria para garantizar una colecta y un tratamiento adecuados de las aglomeraciones restantes asciende a 10 000 millones EUR⁸⁶. Según este último informe, se espera que los proyectos definitivos concluyan en el período 2027-2030, mucho después del plazo final de 2005 establecido por la Directiva 91/271/CEE.

El Gobierno español ha anunciado recientemente el nuevo Plan DSEAR⁸⁷, que incluye inversiones en tres pilares del sector del agua en todo el territorio español: i) aguas residuales, ii) eficiencia hídrica y iii) reutilización del agua.

En el caso de las aglomeraciones que incumplen la Directiva, España debe finalizar esos proyectos lo antes posible. Hay que señalar que los cinco procedimientos de infracción mencionados anteriormente se refieren a más de 700 aglomeraciones españolas.

Directiva sobre inundaciones

La Directiva sobre inundaciones estableció un marco para la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, con el fin de reducir las consecuencias adversas asociadas a las inundaciones importantes.

España adoptó y notificó sus primeros planes de gestión del riesgo de inundación (excepto los de las Islas Canarias) en el marco de la Directiva. La evaluación de la Comisión llegó a la conclusión de que se habían realizado esfuerzos correctos con resultados positivos a la hora de fijar objetivos y de establecer medidas centradas en la prevención, la protección y la preparación. La evaluación también puso de manifiesto que, al igual que en otros Estados miembros, los planes de gestión del riesgo de inundación de España todavía no incluían una base de referencia para evaluar los progresos realizados en la aplicación de las medidas (ni los objetivos) y en la integración con la Estrategia nacional de adaptación al cambio climático. Además, debe aclararse mejor el método de selección y priorización de las medidas, incluido el uso de análisis coste-beneficio.

Algunas zonas de España sufren estrés hídrico⁸⁸, lo que quiere decir que la demanda de agua supera los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles. Los PHC españoles utilizan, por imperativo legal, balances entre recursos y demandas en cada sistema de explotación. En

las zonas con estrés hídrico, la reutilización y la desalinización del agua forman parte de la combinación de recursos disponibles.

En España, la disociación entre crecimiento económico y uso del agua sigue planteando problemas⁸⁹. Sectores como la agricultura, el turismo y la energía dependen en muy gran medida del suministro de agua. Una política de precios adecuada para recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua, junto con una mayor transparencia de los precios y las subvenciones, la promoción de la reutilización de las aguas residuales y la modernización de los sistemas de riego, así como un mejor control de la extracción de agua, podrían permitir aprovechar todo el potencial que encierra el ahorro, especialmente en el sector de la agricultura, que es el principal consumidor de agua.

Como se señaló en el informe EIR de 2017 sobre España, hay margen para un uso más eficiente de las infraestructuras de suministro de agua. Por ejemplo, las plantas desaladoras construidas principalmente en la costa mediterránea, algunas de ellas con financiación de la UE, se han infrautilizado, aunque su uso aumentó durante la última sequía que padeció España hasta finales de 2017. Asimismo podrían preverse medidas para mejorar la gobernanza del agua.

España registra déficits de inversión en infraestructuras de suministro de agua y de tratamiento de aguas residuales⁹⁰. Es necesaria una mayor inversión en infraestructuras para mejorar la gestión del agua, por ejemplo para tratar las aguas residuales, reducir las fugas en las redes y mejorar el suministro. Esto aportaría beneficios medioambientales, económicos y sociales a España⁹¹.

Para resolver los principales problemas relacionados con la gestión del agua en España, el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente puso en marcha en 2017 un proceso para llegar a un Pacto Nacional por el Agua. Ese proceso, sin embargo, aún no ha concluido.

Por último, las inundaciones son un problema recurrente en España. No suelen, sin embargo, tenerse en cuenta las medidas de retención natural del agua para evitar inundaciones pese a que en ocasiones son más rentables que las infraestructuras físicas. Esas medidas también son

⁸⁶ Comisión Europea. Noveno informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas ([COM\(2017\) 749](#)) y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al informe ([SWD\(2017\) 445](#)).

⁸⁷ Estuvo sometido a una consulta pública durante tres meses, desde octubre de 2018 hasta enero de 2019.

⁸⁸ [Comisión Europea, 2016. Cuadro de indicadores de eficiencia en el uso de los recursos en la UE 2015](#)

⁸⁹ *Estudio Potential for Growth and Job Creation through the Protection of Water Resources*. DG ENV 2015.

⁹⁰ Comisión Europea. Informe sobre España 2018 en el marco del Semestre Europeo ([SWD\(2018\) 207 final](#)) de 7.3.2018.

⁹¹ Semestre Europeo 2018, Propuesta de la Comisión de recomendaciones específicas por país (REP) para España, considerando 17, [COM\(2018\) 408 final](#) de 23.5.2018.

menos onerosas que lo que cuesta recuperarse de una inundación⁹².

Actuaciones prioritarias para 2019

- Velar por que los próximos PHC se adopten a tiempo y respetando los requisitos en materia de consulta pública.
- Hacer un mayor uso de los caudalímetros, garantizar que todas las extracciones se midan y registren y que los permisos se adapten a los recursos disponibles, y velar por que los usuarios informen periódicamente a las Confederaciones Hidrográficas sobre los volúmenes realmente extraídos, especialmente en las demarcaciones hidrográficas sometidas a una presión importante por esa práctica, y asegurarse de que se apliquen los caudales ecológicos.
- España debe garantizar la designación adecuada de zonas vulnerables a los nitratos y reforzar los programas de acción para hacer frente a la contaminación por nutrientes y mejorar, con el tiempo, la calidad del agua (aguas subterráneas, dulces y aguas salinas superficiales) en esas zonas.
- Completar con carácter de urgencia la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en todas las aglomeraciones y crear las infraestructuras necesarias a tal fin.
- Adoptar urgentemente los planes de gestión del riesgo de inundación de las Islas Canarias y garantizar la adopción a tiempo de los planes siguientes.
- Tomar medidas para aclarar el método de selección y priorización de las medidas, incluido el uso del análisis coste-beneficio en relación con los planes de gestión del riesgo de inundación.

Productos químicos

La UE pretende que, a más tardar en 2020, los productos químicos se produzcan y se utilicen de manera que se minimice cualquier efecto adverso significativo para la salud humana y el medio ambiente. Se está preparando una estrategia de la UE para lograr un entorno no tóxico que favorezca la innovación y el desarrollo de sustitutos sostenibles, incluso opciones no químicas.

La legislación de la UE sobre productos químicos⁹³ proporciona una protección de base para la salud humana y el medio ambiente. También garantiza

estabilidad y previsibilidad para las empresas que operan en el mercado interior.

El informe de 2016 de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) sobre el funcionamiento de los Reglamentos REACH y CLP⁹⁴ puso de manifiesto que las actividades de garantía del cumplimiento seguían evolucionando. El Foro de intercambio de información relativa al cumplimiento de la normativa ha demostrado, en sus proyectos coordinados de vigilancia del cumplimiento⁹⁵, que hay margen para un control del cumplimiento más eficaz, especialmente en el caso de las obligaciones de registro y las fichas de datos de seguridad en los que se ha detectado un nivel relativamente elevado de incumplimiento.

Aunque están mejorando, hay margen para que las actividades nacionales de garantía del cumplimiento lo sigan haciendo en lo que respecta a la armonización en toda la Unión, incluidos los controles de las mercancías importadas. También está claro que la garantía del cumplimiento sigue siendo débil en algunos Estados miembros, en particular en lo que se refiere al control de las importaciones y las obligaciones en relación con la cadena de suministro. La arquitectura de las capacidades de garantía del cumplimiento sigue siendo compleja en la mayoría de los países de la UE. Los proyectos de garantía del cumplimiento también pusieron de manifiesto algunas diferencias entre los Estados miembros (por ejemplo, algunos tienden a notificar sistemáticamente un grado de cumplimiento superior a la media de la UE y otros inferior).

Un estudio de la Comisión de 2015 ya puso de relieve la importancia de una vigilancia del mercado y una garantía del cumplimiento armonizadas a la hora de aplicar el Reglamento REACH en los Estados miembros. Este aspecto se consideró fundamental para el buen funcionamiento de un mercado único armonizado⁹⁶.

En marzo de 2018, la Comisión publicó una evaluación sobre REACH⁹⁷. La evaluación concluye que REACH está cumpliendo sus objetivos, aunque los avances realizados son más lentos de lo previsto. Por otra parte, los expedientes de registro son con frecuencia incompletos. En la evaluación se hace hincapié en la necesidad de reforzar la garantía del cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre todos los agentes, incluidos los solicitantes, los usuarios intermedios y, en particular, los importadores, de manera que se garanticen unas condiciones de competencia equitativas, se alcancen los objetivos de REACH y se asegure la coherencia con las

⁹² RPA, 2014. *Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester*. Estudio encargado por la Comisión Europea, [anexo 1: «Country fiches»](#)

⁹³ Principalmente en relación con los productos químicos: REACH (DO L 396 de 30.12.2006, p. 1.); en relación con la clasificación, el etiquetado y el envasado, el Reglamento CLP (DO L 252 de 31.12.2006, p. 1), junto con la legislación sobre biocidas y productos fitosanitarios.

⁹⁴ Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, [Report on the Operation of REACH and CLP 2016](#).

⁹⁵ ECHA, sobre la base de los proyectos [REF-1](#), [REF-2](#) y [REF-3](#).

⁹⁶ Comisión Europea 2015. *Monitoring the Impacts of REACH on Innovation, Competitiveness and SMEs*. Bruselas: Comisión Europea.

⁹⁷ [COM\(2018\) 116](#).

medidas previstas para la mejora del cumplimiento y la gobernanza medioambiental. A este respecto, se consideró importante la notificación sistemática de las actividades de los Estados miembros en relación con la garantía del cumplimiento.

Tal como se define en la Ley del régimen sancionador español, la responsabilidad de hacer cumplir los Reglamentos REACH y CLP en España corresponde a las autoridades autonómicas. Cada Comunidad Autónoma tiene sus propias disposiciones legales para organizar esa garantía.

A nivel central, hay dos autoridades competentes para REACH y CLP responsables de dos aspectos de la aplicación de esos Reglamentos: protección del medio ambiente y protección de la salud humana. Esas dos autoridades ayudan a coordinar a todas las autoridades españolas responsables de la garantía del cumplimiento.

El Ministerio para la Transición Ecológica coordina el trabajo de las autoridades responsables de las inspecciones ambientales. El Ministerio gestiona un grupo de coordinación técnica en el que las autoridades de inspección autonómicas pueden compartir información, conocimientos y experiencias.

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social coordina el trabajo de las administraciones autonómicas de sanidad pública a través de un grupo de coordinación de inspectores de sanidad pública. El Ministerio ha creado un Sistema de Intercambio Rápido de Información de Productos Químicos (SIRIPQ), que permite a los inspectores autonómicos de sanidad pública intercambiar información sobre casos de incumplimiento⁹⁸.

España participa en el proyecto R4R (*European chemical regions for resource efficiency*), que agrupa a centros de investigación, la industria y las regiones de seis países⁹⁹.

Ciudades más sostenibles

La política de la UE sobre el medio ambiente urbano anima a las ciudades a poner en marcha políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano. Esas políticas deberían aplicar enfoques innovadores a la movilidad y el transporte público urbano, los edificios sostenibles, la eficiencia energética y la conservación de la biodiversidad urbana.

Europa puede considerarse una unión de ciudades y pueblos. Alrededor del 75 % de la población de la UE vive en zonas urbanas¹⁰⁰, y se prevé que esa cifra será

ligeramente superior al 80 % en 2050¹⁰¹. Las zonas urbanas plantean retos particulares para el medio ambiente y la salud humana, pero también ofrecen oportunidades para utilizar los recursos de manera más eficiente. La UE anima a los municipios a ser más ecológicos a través de iniciativas tales como el premio «Capital Verde»¹⁰², el premio «Hoja Verde»¹⁰³ y la herramienta «Ciudad Verde»¹⁰⁴.

Financiación de ciudades más ecológicas

España asignó inicialmente alrededor de 1 362 millones EUR del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2014-2020 (el 6,58 %) al desarrollo urbano sostenible¹⁰⁵, más que el 5 % obligatorio con arreglo al FEDER y al Fondo Social Europeo (FSE) en ese período de programación. Con la revisión técnica a medio plazo, ese porcentaje ha aumentado aún más.

En los períodos de programación anteriores, España utilizó fondos del FEDER para financiar importantes iniciativas a gran escala de fomento del desarrollo urbano sostenible y la regeneración urbana en muchas ciudades (es decir, las iniciativas URBAN).

En el actual período de financiación de la UE 2014-2020, España también ha elaborado una iniciativa global para que las administraciones locales promuevan el desarrollo urbano sostenible e integrado. El Ministerio de Hacienda puso en marcha esa ambiciosa iniciativa denominada EDUSI¹⁰⁶ con fondos del FEDER 2014-2020 a favor de las administraciones locales (municipios y provincias). Continúa la tradición española de utilizar fondos de la UE para la regeneración urbana en muchas ciudades, al tiempo que se hace hincapié en la sostenibilidad. EDUSI puede considerarse una buena práctica que ha involucrado a muchas partes interesadas y administraciones locales españolas, aunque debe aplicarse correctamente y a su debido tiempo.

A nivel de la UE, dentro de las iniciativas de la Red de Desarrollo Urbano, el FEDER financia Acciones Innovadoras Urbanas (AIU) para probar soluciones nuevas no utilizadas a los problemas urbanos. Las AIU disponen de un presupuesto total del FEDER de 372 millones EUR para el período 2014-2020. España ha obtenido financiación en las dos primeras convocatorias de proyectos en Bilbao, Fuenlabrada, Madrid, Vélez-Málaga y Viladecans¹⁰⁷.

⁹⁸ ECHA, [Inspecciones nacionales. España](#)

⁹⁹ Comisión Europea. [Improving resource efficiency in SMEs](#), diciembre de 2017, p. 43.

¹⁰⁰ Comisión Europea, [La Europa urbana, 2016](#).

¹⁰¹ Comisión Europea, [La Europa urbana](#), 2016, p. 9.

¹⁰² Comisión Europea, [Capital Verde Europea](#).

¹⁰³ Comisión Europea, [Hoja Verde Europea](#).

¹⁰⁴ Comisión Europea, [Herramienta Ciudad Verde](#).

¹⁰⁵ Gobierno de España, [Acuerdo de Asociación 2014-2020](#), 2014.

¹⁰⁶ En el PO nacional del FEDER 2014-2020 se han realizado tres convocatorias de propuestas EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado).

¹⁰⁷ Comisión Europea, [Acciones Innovadoras Urbanas](#).

Participación en iniciativas y redes urbanas de la UE

La UE fomenta las ciudades verdes a través de galardones y financiación, como el premio «Capital Verde Europea» para ciudades de más de 100 000 habitantes y la iniciativa «Hoja Verde Europea» destinada a ciudades y localidades de entre 20 000 y 100 000 habitantes.

En el caso de España, cabe destacar que Vitoria-Gasteiz (País Vasco) fue una de las primeras ciudades ganadoras y recibió el premio «Capital Verde Europea» en 2012¹⁰⁸.

Por otra parte, Mollet del Vallès (Cataluña) fue también una de las dos ciudades que ganó la primera edición del premio «Hoja Verde» de la UE en 2015¹⁰⁹.

En 2019, otra ciudad española, Cornellà de Llobregat (también de Cataluña) volvió a obtener el galardón «Hoja Verde Europea», junto con Horst aan de Maas (Países Bajos)¹¹⁰. Cornellà fue elogiada por su compromiso de transformarse en una zona metropolitana de alta densidad auténticamente sostenible que podría servir de ejemplo a otras zonas urbanas compactas. El jurado quedó especialmente impresionado por sus medidas para moderar el tráfico y por la promoción de modos de transporte sostenibles.

Los municipios españoles participan en general en las iniciativas de la UE en materia de protección del medio ambiente y cambio climático.

El país interviene en la Red Europea de Desarrollo Urbano¹¹¹, que incluye a más de 500 ciudades de toda la UE responsables de la ejecución de actuaciones integradas basadas en estrategias de desarrollo urbano sostenible financiadas por el FEDER.

Veintitrés municipios españoles participan también en la iniciativa URBACT, que apoya el desarrollo urbano sostenible a través de diecinueve redes temáticas¹¹². En la actualidad, cuatro de esas redes están dirigidas por ciudades españolas:

- Igualada coordina la red *4 D Cities*, cuyo objetivo es impulsar la innovación y la economía del conocimiento en el sector sanitario;
- Baena gestiona las redes *AGRI-URBAN*, basada en un concepto multidimensional de sostenibilidad que incluye objetivos medioambientales, sociales y económicos, e *INT-HERIT*, dirigida a revitalizar el patrimonio cultural local;
- Burgos, con la red *Gastronomic Cities*, trabaja para conseguir políticas integradas con objeto de promover la gastronomía sostenible, y

- Bilbao lidera *In Focus*, cuya finalidad es aumentar la competitividad y la capacidad de creación de empleo de las ciudades.

Varios proyectos de Horizonte 2020 han contribuido también a la sostenibilidad de las ciudades españolas. *CIVITAS* incluye treinta municipios que representan a España en un esfuerzo común por lograr un mejor transporte más limpio en las ciudades¹¹³. El proyecto «Socialcar», en el que participan autoridades públicas y organizaciones de investigación, tiene por objeto incorporar el uso compartido del coche a los sistemas de movilidad existentes¹¹⁴. También intervienen en *FosterReg* ciudades españolas con la finalidad de aumentar la capacidad del sector público para planificar, financiar y gestionar la regeneración urbana integrada para la generalización de la energía sostenible¹¹⁵.

Algunas ciudades españolas participan activamente en iniciativas tales como Eurocities y el Pacto de los Alcaldes de la UE. En junio de 2018, alrededor de 1 826 ciudades españolas habían suscrito el Pacto de los Alcaldes de la UE, bajo la coordinación de varias autoridades provinciales y autonómicas. Cataluña y Andalucía figuran entre las comunidades Autónomas con mayor número de compromisos firmados¹¹⁶.

Deberían fomentarse y acogerse favorablemente esas iniciativas y redes urbanas, ya que contribuyen a mejorar el entorno urbano. En 2017, el 10,8 % de las personas que vivían en ciudades españolas consideraba que su zona residencial estaba afectada por la contaminación, la suciedad u otros problemas ambientales, frente al 13,5 % en 2016. Esas cifras son inferiores a los niveles de la EU-28 (20 % en 2017 y 18,9 % en 2016) y de países vecinos en particular (15,4 % en Portugal y 18 % en Francia en 2017)¹¹⁷.

Naturaleza y ciudades

Alrededor del 8 % de la red Natura 2000 en España se encuentra en áreas urbanas funcionales¹¹⁸, por debajo de la media de la UE del 15 % (véase el gráfico 19).

¹⁰⁸ Comisión Europea, [Capital Verde](#)

¹⁰⁹ Comisión Europea, 2015. [Mollet del Vallès, municipio ganador de la primera edición del premio «Hoja Verde Europea» 2015.](#)

¹¹⁰ Comisión Europea, [Ganadores de los premios Capital Verde Europea 2020 y Hoja Verde Europea 2019](#)

¹¹¹ Comisión Europea, [Red de Desarrollo Urbano.](#)

¹¹² URBACT, [Redes asociadas por países.](#)

¹¹³ Comisión Europea, [Horizonte 2020, proyecto Civitas.](#)

¹¹⁴ Comisión Europea, [Horizonte 2020, proyecto Socialcar.](#)

¹¹⁵ Comisión Europea, [Horizonte 2020, proyecto FosterReg.](#)

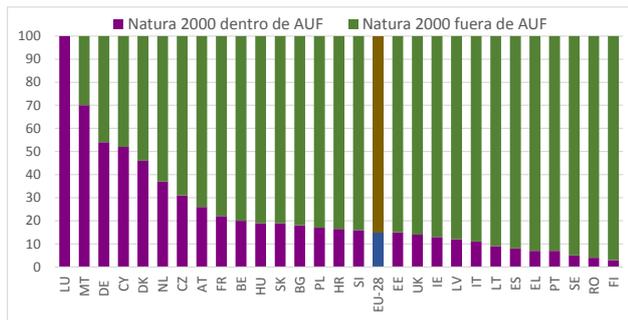
¹¹⁶ Pacto de los Alcaldes por el Clima y la Energía, [países firmantes.](#)

¹¹⁷ Comisión Europea, Eurostat, [Contaminación, suciedad y otros](#)

[problemas ambientales por grado de urbanización.](#)

¹¹⁸ Comisión Europea, [Definición de área urbana funcional.](#)

Gráfico 19: Proporción de la red Natura 2000 en áreas urbanas funcionales (AUF)¹¹⁹



La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad es uno de los principales instrumentos para el mantenimiento de los espacios Natura 2000 en España. Las autoridades autonómicas son responsables del componente terrestre de esa red, mientras que el Gobierno nacional es responsable de los espacios marinos. A pesar de los recortes en los presupuestos y recursos nacionales y autonómicos, recientemente se han producido importantes avances en la finalización de la red en España.

Se están llevando a cabo varios proyectos relacionados con la naturaleza y las ciudades. Se han incluido algunos municipios en espacios Natura 2000, lo que les permite beneficiarse del turismo ecológico nacional e internacional¹²⁰.

Un proyecto de sensibilización para dar a conocer mejor la red Natura 2000 en España ganó un premio Natura 2000 en 2018¹²¹. Entre otras acciones del proyecto, se celebraron treinta y siete talleres para explicar a las personas que viven y trabajan en espacios Natura 2000 que abarcan zonas urbanas las oportunidades que esos lugares les podían aportar¹²².

Expansión urbana

En 2009, España tenía una proliferación urbana ponderada (WUP) relativamente baja, de 0,75 UPU/m² en comparación con la media europea (EU-28 + 4) de 1,64 UPU/m², lo que supone un aumento del 17 % entre 2006 y 2009^{123,124}.

Gestión del tráfico y movilidad urbana

La congestión del tráfico es un grave problema ambiental en algunas zonas urbanas de España. Muchos de los temas abordados en el presente informe están relacionados, en mayor o menor medida, con la congestión del tráfico, especialmente la calidad del aire y el ruido.

En 2016, el número total de turistas en España ascendió a 22,8 millones¹²⁵, mientras que la tasa de turistas por cada 1 000 habitantes aumentó de 474 en 2014 a 492 en 2016¹²⁶. El número total de vehículos (incluidos los camiones, autobuses, motocicletas y cualquier otro tipo de vehículo) llegó a los 32 millones en 2016. Ese aumento hace que haya que pasar más horas al año en un tráfico congestionado (de 26,5 en 2014 a 27 en 2016), lo que sitúa a España en el decimocuarto lugar de la UE a este respecto¹²⁷.

La intensidad y la congestión del tráfico varían mucho entre comunidades Autónomas y en función del tipo de carretera. El uso medio nacional en el caso de las autopistas es de 12 826 vehículos/día/km¹²⁸. La mayor intensidad del tráfico se observa en las principales áreas metropolitanas, como Madrid y Barcelona, debido principalmente al tráfico pendular diario; así como en las principales autopistas y autovías, donde el transporte pesado también desempeña un papel decisivo¹²⁹. Por ejemplo, la M-40 (Madrid) tiene una intensidad de tráfico media de 106 000 vehículos al día; y la A-3 (Madrid-Valencia), de alrededor de 167 000 vehículos al día; por otro lado, en la A-11 (Valladolid-Soria), solo transitan diariamente 3 452 vehículos¹³⁰.

En general, las ciudades españolas tienen un nivel medio-bajo de congestión del tráfico. Barcelona, Palma de Mallorca, Las Palmas y Granada son las ciudades españolas más congestionadas, con niveles que oscilan entre el 26 y el 31 %; Madrid, Sevilla, Valencia, Zaragoza y otras catorce ciudades registran niveles de entre el 15 y el 25 %¹³¹. En comparación con ciudades de otros países europeos (incluso de terceros países como Rusia), Barcelona ocupa el puesto 44 en la lista de las 215 ciudades más congestionadas, Sevilla, el 93, Madrid, el 104, Valencia, el 131, y Zaragoza, el 157. Vitoria es la ciudad menos congestionada de España y ocupa el puesto 214 de esa lista.

¹¹⁹ Comisión Europea, [Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial](#), 2017, p. 121.

¹²⁰ EFE, [Las ciudades comienzan a rentabilizar la protección de sus recursos naturales, LIFE INFONATUR 2000](#).

¹²¹ Comisión Europea, [Activa Red Natura](#).

¹²² Comisión Europea, [Premio a la Comunicación 2018](#).

¹²³ Las unidades de permeabilidad urbana (UPU) miden el tamaño de la zona edificada y su grado de dispersión en toda la región.

¹²⁴ AEMA, [Urban Sprawl in Europe, anexo I](#), 2014, pp. 4-5.

¹²⁵ Dirección General de Tráfico, [Parque de vehículos](#).

¹²⁶ Eurostat, [Número de turistas por cada mil habitantes](#), 2018.

¹²⁷ Comisión Europea, [Horas pasadas al año en un tráfico congestionado](#).

¹²⁸ Ministerio de Fomento, [Tráfico en 2016](#).

¹²⁹ Oficina Central de Estadística (CBS) de los Países Bajos, [Intensidad del tráfico en 2017](#), 21 de febrero de 2018.

¹³⁰ Ministerio de Fomento, [Tráfico en la Red de Carreteras del Estado](#), datos definitivos de 2016.

¹³¹ TOMTOM, [Índice del tráfico de TOMTOM](#).

En cuanto a la movilidad urbana, alrededor del 63 % de los trabajadores españoles se desplazan entre el domicilio y el trabajo¹³². En 2015 trabajaban en el sector del transporte público alrededor de 837 000 personas en más de 62 000 empresas¹³³. El uso del transporte público, especialmente de autobuses y tranvías, ha aumentado en los últimos años. En 2016, se realizaron 12,7 millones de desplazamientos diarios utilizando el transporte público (un 2,3 % más que en 2015)¹³⁴. Durante los últimos años se ha producido un aumento progresivo del uso del transporte público urbano, con 7,8 millones de usuarios diarios de autobuses y 3,12 millones de metro. El uso del transporte público interurbano también ha aumentado, ya que 1,6 millones de personas utilizan el tren a diario, 1,9 millones, el autobús, y 27 000, el transporte marítimo¹³⁵.



En 2016, la distribución modal del transporte de pasajeros¹³⁶ puso de manifiesto que en España los turismos representaban el 81,4 % del transporte terrestre (EU-28: 83,4 %), los autobuses y trolebuses, en torno al 11,9 % (EU28: 9,1 %), y los trenes, el 6,7 % (EU28: 7,6 %)¹³⁷. Los turismos siguen siendo el modo preferido de transporte para distancias más largas.

El transporte individual agrava los problemas estacionales de calidad del aire y congestión del tráfico en las principales áreas metropolitanas de España, lo que lleva aparejados costes sanitarios y económicos. Para hacer frente a este problema se requiere un enfoque integral que aporte beneficios ambientales, económicos y sociales.

Entre los principales retos observados en el presente informe, la calidad del aire, en cierta medida vinculada a la congestión del tráfico, exige especialmente actuaciones prioritarias a nivel local. En varias ciudades españolas se están desarrollando y probando soluciones innovadoras de gestión del tráfico¹³⁸.

La UE también fomenta la adopción de medidas en este ámbito, por ejemplo a través de los premios de la Semana Europea de la Movilidad para las ciudades, en dos categorías: una para los municipios con menos de 50 000 habitantes y otra para los municipios más grandes. En el caso de España, León y Murcia fueron los ganadores de los premios de la Semana Europea de la Movilidad en las ediciones de 2006 y 2015, respectivamente, y en todas las ediciones hay ciudades españolas en la lista de preselección.

Las medidas permanentes han sido un requisito establecido por el coordinador del proyecto en España desde 2001, y, en la edición de 2018, se adoptaron hasta 33 039 medidas permanentes sobre movilidad sostenible, aplicadas por los municipios españoles. Las medidas permanentes han demostrado ser un instrumento fundamental para implicar en los objetivos de la Semana Europea de la Movilidad no solo a los municipios, sino también a los ciudadanos y a la sociedad civil, que también apuestan por la aplicación de buenas prácticas de movilidad sostenible y medidas de movilidad en el marco de ese proyecto europeo.

¹³² PageGroup, [El 40 % de los trabajadores en España considera estresante el transporte público](#), 2016.

¹³³ Ministerio de Fomento, [Los transportes y las infraestructuras](#), Informe anual 2015, p. 43.

¹³⁴ Instituto Nacional de Estadística, [España en Cifras 2017](#), p. 50.

¹³⁵ Instituto Nacional de Estadística, [España en Cifras 2017](#), p. 51.

¹³⁶ Relación entre el modo de transporte y los kilómetros recorridos (excluidas las bicicletas y otros métodos alternativos).

¹³⁷ Eurostat, [Estadísticas del transporte de pasajeros por distribución modal](#).

¹³⁸ En muchas ciudades, grandes partes del centro histórico se han peatonalizado progresivamente, por ejemplo Pontevedra.

Parte II: Marco facilitador: herramientas de aplicación

4. Fiscalidad ecológica, contratación pública ecológica, financiación e inversiones a favor del medio ambiente

Fiscalidad ecológica y subvenciones perjudiciales para el medio ambiente

Los incentivos financieros, los impuestos y otros instrumentos económicos son herramientas eficaces para cumplir los objetivos de la política de medio ambiente. El plan de acción para la economía circular fomenta su uso. Las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente son objeto de seguimiento en el contexto del Semestre Europeo y del proceso de gobernanza de la Unión de la Energía.

El aumento de los impuestos medioambientales y la reducción de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente forman parte de los tres principales retos medioambientales a los que se enfrenta España y que se destacaron en el informe EIR de 2017.

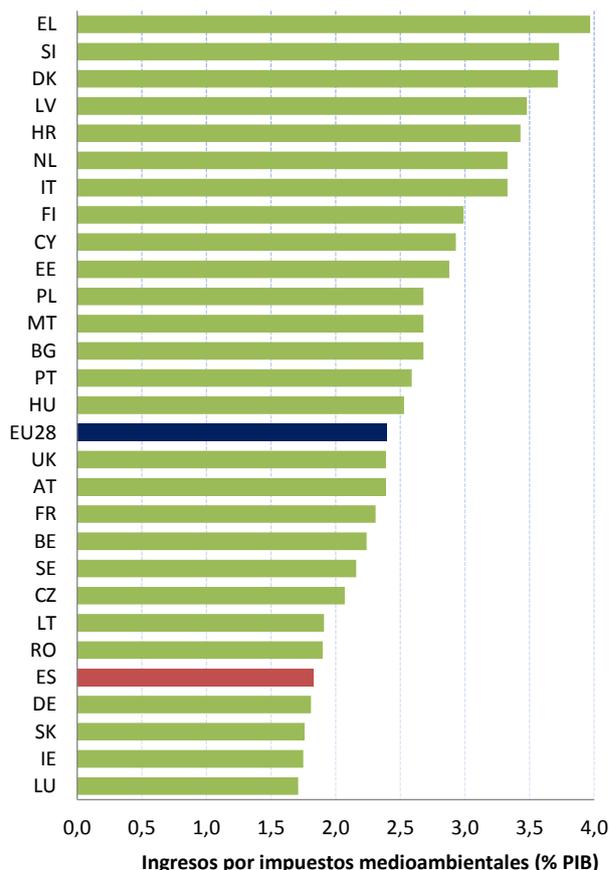
En España, los ingresos por impuestos medioambientales, como porcentaje del PIB, figuran entre los más bajos de la UE. Según datos de 2017 (véase el gráfico 20), España tiene el quinto porcentaje más bajo de la UE. Los ingresos por impuestos medioambientales supusieron únicamente el 1,83 % del PIB, frente a una media de la UE del 2,40 %. Además, España tiene el sexto porcentaje más bajo de impuestos medioambientales en los ingresos por impuestos y cotizaciones sociales (5,32 % del PIB en 2017, media de la UE: 5,97 %).

Desplazar la presión fiscal del trabajo a impuestos menos perjudiciales para el crecimiento fue una de las recomendaciones específicas para España en el marco del ejercicio anual del Semestre Europeo entre 2012 y 2014. En el marco del Semestre Europeo, la Comisión ha subrayado en varias ocasiones que existe un potencial para incrementar determinados impuestos medioambientales, como los impuestos sobre el transporte, que solo generan la mitad de ingresos en España que la media de la UE (0,2 % frente al 0,5 % del PIB)¹³⁹.

La reforma de los impuestos medioambientales puede desempeñar un papel importante para sostener el crecimiento económico. Gravar la contaminación y el uso de los recursos aportaría ingresos adicionales y, al mismo tiempo, contribuiría a desincentivar actividades que generarían costes adicionales en el futuro en lo que a saneamiento, gastos sanitarios, etc., se refiere. Esos

ingresos suplementarios podrían, asimismo, compensar los recortes del gasto.

Gráfico 20: Ingresos por impuestos medioambientales en % del producto interior bruto en 2017¹⁴⁰



Se han adoptado algunas medidas en España en los últimos años, principalmente en el sector de la energía. En 2013 empezó a introducirse gradualmente un impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero (Ley 16/2013), que pasó a ser plenamente aplicable en 2016¹⁴¹. Desde 2013 (Ley 15/2012), España ha aplicado impuestos a la producción de energía eléctrica¹⁴², a la producción de combustible nuclear y al almacenamiento de residuos radiactivos. Además, en 2015, España aprobó un nuevo impuesto sobre la

¹³⁹ Comisión Europea, [Semestre Europeo. Informe sobre España 2018](#), p. 34.

¹⁴⁰ Eurostat, [Ingresos por impuestos medioambientales, 2019](#).

¹⁴¹ Institute for European Environmental Policy, Estudios de casos sobre reforma de la fiscalidad medioambiental, [«Tax on Fluorinated Gases in Spain»](#).

¹⁴² El Gobierno español ha suspendido recientemente el impuesto sobre la producción de energía eléctrica para reducir las tarifas eléctricas.

extracción de hidrocarburos (gas y petróleo). No obstante, es probable que los efectos prácticos de ese nuevo impuesto sean insignificantes.

Por consiguiente, hay claramente margen para revisar los impuestos medioambientales, principalmente en los sectores del transporte y la energía, pero también en los ámbitos de la contaminación y el uso de los recursos. Por ejemplo, los impuestos viales municipales no siempre reflejan el comportamiento ambiental de los vehículos gravados. También podrían estudiarse nuevas opciones en los sectores de los residuos y el agua. Los impuestos sobre el depósito de residuos en vertederos pueden ser una herramienta de apoyo al tratamiento de los residuos municipales. Es necesario un nuevo enfoque para la política española de tarificación del agua, que debe revisarse para mejorar la gestión del agua, un problema clave en el país.

Como se indicó en el informe EIR de 2017, un estudio de 2016 indica que hay un potencial considerable para la obtención de ingresos adicionales procedentes de impuestos medioambientales en España¹⁴³.

En la misma línea, el informe publicado en febrero de 2014 por la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario español (Informe Lagares) proporcionó un completo y útil análisis sobre esa cuestión. La Comisión de Expertos propone recomendaciones específicas para armonizar y mejorar el rendimiento de los impuestos ambientales en España, aumentando los ingresos de una manera más lógica y sostenible. No obstante, aunque el Gobierno español fue el que encargó ese informe, esas medidas no formaron parte de la reforma fiscal aprobada en España a finales de 2014 (Ley 26/2014) como respuesta a la recomendación específica de la UE para España.

El presente informe y el estudio anteriormente mencionado muestran también que muchos impuestos medioambientales, por ejemplo los relativos a la gestión de residuos, la extracción de agua, la contaminación del agua, las aguas residuales y la contaminación del aire, se adoptan y aplican a escala autonómica e incluso local, con una fuerte dispersión normativa y distintos enfoques. Esta situación heterogénea puede conducir a la fragmentación del mercado y a ineficiencias económicas.

En su Programa Nacional de Reforma de 2017, España anunció la creación de un grupo de trabajo interministerial para estudiar la manera de aumentar los impuestos medioambientales. No obstante, se desconocen sus resultados. El Gobierno español ha manifestado recientemente su intención de abordar este asunto y adoptar medidas eficaces.

¹⁴³ Eunomia Research and Consulting, IEEP, Aarhus University, ENT, 2016. [Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28](#).

Por tanto, España debería considerar todo el potencial de la fiscalidad medioambiental, así como aplicar un enfoque coherente en todo el país, a fin de obtener beneficios ambientales, económicos y sociales.

La reducción de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente es otro reto fundamental. España no cuenta con una estrategia global para eliminar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, aunque la retirada de esas subvenciones puede aportar beneficios económicos, sociales y medioambientales, propiciar un aumento de la competitividad y contribuir al saneamiento presupuestario¹⁴⁴. Es importante garantizar que los tipos impositivos que se aplican a la energía sean más uniformes para todos los combustibles y usos, y que el sistema tributario no favorezca indebidamente las soluciones basadas en los combustibles fósiles. Por tanto, desarrollar una estrategia nacional de eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente sería un planteamiento positivo para España.

En cualquier caso, es justo reconocer que las subvenciones a los combustibles fósiles disminuyeron considerablemente en la última década, principalmente a causa de la reducción de los programas públicos de apoyo a la producción y el consumo de carbón. También se han reducido otras subvenciones para apoyar la capacidad eléctrica, y la mayoría de las exenciones, reducciones y devoluciones existentes en relación con los combustibles fósiles no han dejado de disminuir desde 2007¹⁴⁵. Esas excepciones representaron 3 000 millones EUR en 2016 (más de 2 300 millones EUR en 2007), y las transferencias presupuestarias en relación con el carbón, la capacidad eléctrica y la respuesta de la demanda superaron los 1 000 millones EUR (alrededor de 1 200 millones EUR en 2007).

El uso de combustibles alternativos en los turismos nuevos vendidos en España ha ido en aumento en los últimos años. El porcentaje de turismos nuevos que utilizan combustibles alternativos fue cinco veces mayor en 2016 que en 2011¹⁴⁶. En el Plan Movalt de 2017 se aprobaron nuevas medidas fiscales que continuaron en el Plan Movea y lo harán en el futuro Plan Vea. El tratamiento fiscal de los vehículos de empresa no es realmente un motivo de preocupación en España¹⁴⁷.

También se han realizado algunos avances en la reducción del «diferencial gasóleo» (diferencia en el precio del gasóleo frente al de la gasolina). En 2013

¹⁴⁴ Objetivo intermedio para 2020 sobre la eliminación de las subvenciones ineficientes de la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos [COM(2011) 571].

¹⁴⁵ OCDE, [Inventario de medidas de apoyo a los combustibles fósiles](#), 2018.

¹⁴⁶ Comisión Europea, [Transport in the European Union Current Trends and Issues](#), 2018, pp. 27-28.

¹⁴⁷ Comisión Europea, [Taxation of commercial cars in Belgium](#), 2017, p. 3.

seguía habiendo una diferencia del 27,7 % entre los tipos impositivos sobre la gasolina y el gasóleo, mientras que en 2018 la diferencia se redujo al 25,1 %. A partir de 2018, los tipos del impuesto especial sobre la gasolina se han fijado en 0,506 EUR por litro en el caso de la gasolina y en 0,379 EUR en el caso del gasóleo.

En España se aplican impuestos sobre los vehículos de motor basados en las emisiones de CO₂. El impuesto especial sobre determinados medios de transporte se basa en las emisiones de CO₂, con tipos que oscilan entre el 4,75 y el 14,75 %, dependiendo de los niveles de contaminación¹⁴⁸. En 2017 y 2018 se ampliaron los incentivos para fomentar la compra de automóviles con emisiones de CO₂ más bajas. Esos incentivos están vinculados a los impuestos anuales de circulación, los peajes de carretera y las tasas por congestión o de zona de bajas emisiones, pero también a la adquisición de vehículos más limpios o al uso de infraestructuras públicas¹⁴⁹. Los vehículos nuevos adquiridos en España se encuentran entre los más respetuosos con el medio ambiente de la UE, con unas emisiones medias de CO₂ de 114,4 gramos por kilómetro, por debajo de la media de la UE (118 g en 2016)¹⁵⁰.

Contratación pública ecológica

Las políticas de contratación pública ecológica de la UE animan a los Estados miembros a adoptar medidas adicionales para aplicar criterios de contratación pública ecológica al 50 % de las licitaciones públicas como mínimo. La Comisión Europea está ayudando a aumentar el uso de la contratación pública como herramienta estratégica a favor de la protección del medio ambiente.

El poder adquisitivo de la contratación pública asciende a alrededor de 1,8 billones EUR en la UE (aproximadamente el 14 % del PIB). Una parte sustancial de esos fondos se destina a sectores con un gran impacto ambiental, como la construcción o el transporte. Por consiguiente, la contratación pública ecológica puede ayudar a reducir significativamente el impacto ambiental negativo del gasto público y contribuir a apoyar a empresas innovadoras y sostenibles. La Comisión ha propuesto una serie de criterios de contratación pública ecológica para la UE¹⁵¹.

¹⁴⁸ ACEA, [Impuestos de circulación basados en las emisiones de CO₂ en Europa](#).

¹⁴⁹ Agencia Europea de Medio Ambiente, [Appropriate taxes and incentives do affect purchases of new cars](#), 18 de mayo de 2018.

¹⁵⁰ Agencia Europea de Medio Ambiente, [Average CO₂ emissions from new passenger cars sold in EU-28 Member States plus Norway, Iceland and Switzerland in 2016](#).

¹⁵¹ En la Comunicación «Contratación pública para un medio ambiente mejor» [COM(2008) 400], la Comisión recomendó la creación de un proceso para establecer criterios comunes de contratación pública ecológica. La idea fundamental de la contratación pública ecológica se

En 2008 se adoptó en España un Plan de Contratación Pública Ecológica, con objetivos de que ese tipo de contratación represente entre el 25 % y el 100 %, dependiendo del grupo de productos y de la fase de aplicación. Se han elaborado criterios de contratación pública ecológica a nivel estatal para los siguientes grupos de productos: construcción y mantenimiento, transporte, energía, equipos de oficina, papel y publicaciones, mobiliario, productos y servicios de limpieza y servicios de eventos.

España ha aprobado dos informes (uno en 2011 y el otro en 2015) sobre la situación de la contratación pública ecológica en la Administración General del Estado.

La Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública se creó en enero de 2018 mediante el Real Decreto 6/2018¹⁵².

El segundo Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado para el período 2018-2025 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2018¹⁵³. Ese nuevo plan incluye veinte grupos de productos, obras y servicios, entre los cuales destacan la construcción y gestión de edificios, la construcción y el mantenimiento de carreteras, el suministro de electricidad, los equipos de impresión y los ordenadores, los productos y servicios de limpieza, los sistemas de climatización y el transporte. También incluye una serie de criterios medioambientales generales de contratación pública, de carácter voluntario, que pueden incorporarse a los documentos de licitación como criterios de selección, criterios de adjudicación, especificaciones técnicas y condiciones especiales para la ejecución de los contratos.

Algunas comunidades Autónomas también han aplicado medidas a este respecto, por ejemplo, Cataluña y el País Vasco, que cuentan con políticas de contratación pública ecológica basadas en los criterios de la UE. Otras comunidades Autónomas también están trabajando en sus planes de acción.

Financiación e inversiones a favor del medio ambiente

Las normas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) obligan a los Estados miembros a promover el medio ambiente y el clima en sus estrategias y programas de cohesión económica, social y territorial, desarrollo rural y política marítima.

basa en aplicar a productos y servicios unos criterios medioambientales claros, verificables, justificables y ambiciosos sobre la base de un enfoque de ciclo de vida y una base científica de datos contrastados.

¹⁵² Gobierno de España, [Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública](#)

¹⁵³ Se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 4 de febrero de 2019.

Para lograr la sostenibilidad es necesario movilizar fuentes de financiación públicas y privadas¹⁵⁴. La UE, sin duda, puede contribuir a ello¹⁵⁵. Utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)¹⁵⁶ es esencial para alcanzar los objetivos ambientales e integrarlos en otros ámbitos políticos. Otros instrumentos, como Horizonte 2020, el Programa LIFE¹⁵⁷ y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)¹⁵⁸ pueden respaldar también la aplicación y la difusión de las mejores prácticas.

Según el Eurobarómetro especial n.º 468 de 2017 sobre las actitudes de los ciudadanos de la UE ante el medio ambiente, el 88 % de los españoles está a favor de que la UE invierta más en protección del medio ambiente (media de la EU-28: 85 %).

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020

Los fondos de la UE han contribuido a la transformación de España desde su adhesión en 1986. Durante las últimas décadas, la financiación de la UE también ha contribuido significativamente a mejorar la aplicación de la legislación y la política de la UE en materia de medio ambiente en España.

Política de cohesión

En términos absolutos, España ha sido y es un gran beneficiario de la política de cohesión de la UE¹⁵⁹.

España recibirá en total 28 560 millones EUR¹⁶⁰ de los fondos de la política de cohesión de la UE a lo largo del período de programación 2014-2020 (FEDER y FSE, incluidas la financiación de la cooperación territorial europea y la dotación para la Iniciativa de Empleo Juvenil). Como consecuencia de la revisión intermedia, esas cifras se han incrementado en unos 1 800 millones EUR¹⁶¹, lo que sitúa a España por encima de los 30 000 millones EUR en período de programación actual.

¹⁵⁴ Comisión Europea, [Plan de Acción: Financiar el desarrollo sostenible](#).

¹⁵⁵ Unión Europea, [Portal Invest EU](#)

¹⁵⁶ Los Fondos EIE comprenden cinco fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). El FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE constituyen los fondos de la Política de Cohesión de la UE.

¹⁵⁷ Comisión Europea, 2017 [Ficha de LIFE sobre España](#).

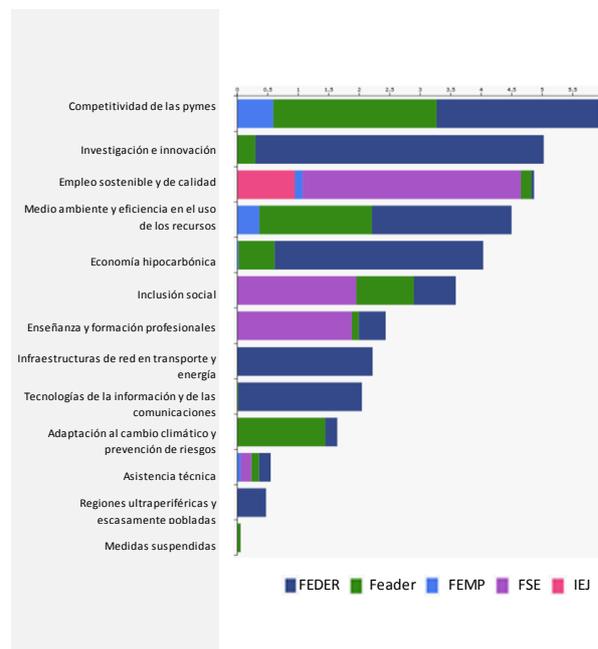
¹⁵⁸ Banco Europeo de Inversiones, 2016 [Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas](#)

¹⁵⁹ En términos absolutos, España fue el principal beneficiario hasta el período 2000-2006, el segundo en 2007-2013 y el tercero en el período 2014-2020.

¹⁶⁰ Precios corrientes, noviembre de 2011. Estas cifras no incluyen los resultados de la revisión intermedia del marco financiero plurianual.

¹⁶¹ De nuevo, precios corrientes, 2011.

Gráfico 21: Fondos EIE 2014-2020: asignación de la UE por temas, España (miles de millones EUR)¹⁶²



En el período 2014-2020, trece de las diecinueve comunidades Autónomas españolas han alcanzado la condición de «región más desarrollada» y, por tanto, reciben menos financiación de la UE. Además, el Fondo de Cohesión ya no está a disposición de España. Las inversiones medioambientales deben seguir el nuevo diseño de la política de cohesión de la UE y las principales prioridades reflejadas en la concentración temática (innovación, TIC, pymes y economía hipocarbónica). No obstante, las inversiones medioambientales directas son todavía significativas y representan alrededor del 11 % del FEDER (2 300 millones EUR).

Los sectores ambientales prioritarios en España para el FEDER en 2014-2020 son los siguientes: aguas residuales (alrededor de 1 100 millones EUR), rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados (265 millones EUR), biodiversidad y Natura 2000 (225 millones EUR) y adaptación al cambio climático (195 millones EUR).

Inicialmente, España contaba con un Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, que recibía la mayor asignación del FEDER (alrededor de 5 500 millones EUR). El programa tenía cuatro ejes prioritarios: economía hipocarbónica, desarrollo urbano sostenible, calidad del agua y transporte sostenible. También concentró una parte sustancial de las inversiones medioambientales. En 2017, ese programa se fusionó con el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente. Esto dio lugar a un

¹⁶² Comisión Europea, [Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Datos por países](#)

programa operativo FEDER con un presupuesto muy importante, alrededor de 10 000 millones EUR procedentes del FEDER gestionados por la administración central. También han realizado inversiones ambientales muchos programas operativos FEDER de las comunidades Autónomas, gestionados por las autoridades autonómicas.

Además, España participa en diversos programas operativos de cooperación territorial (cooperación transnacional y transfronteriza) en el marco del FEDER, en los que las inversiones medioambientales tienen un peso considerable.

La integración medioambiental ha quedado garantizada en el Acuerdo de Asociación 2014-2020 y en los distintos programas operativos para los cuatro Fondos EIE mediante la aplicación de la Directiva EAE y por otros medios.

La Red de Autoridades Ambientales españolas, en la que participan los servicios de la Comisión, desempeña un papel importante en la promoción de la integración medioambiental en la financiación de la UE en España¹⁶³.

Se consideró cumplida la condición *ex ante* sobre medio ambiente relativa a las evaluaciones EIA/EAE (considerando el marco jurídico y las medidas efectivas para cumplir las normas de evaluación de impacto ambiental), teniendo en cuenta los compromisos contraídos por las autoridades españolas.

En España solo se han cumplido en parte las condiciones temáticas *ex ante* sobre medio ambiente relativas al agua y los residuos. Por esa razón, se acordaron con las autoridades españolas una serie de planes de acción para cumplir todos los criterios antes del fin de 2016.

Esas condiciones *ex ante* desempeñan un papel muy importante a la hora de acelerar la aplicación de la política de la UE sobre medio ambiente y promover un diálogo con las autoridades nacionales competentes. Ya se consideró cumplida la condición *ex ante* relativa a los residuos. La condición *ex ante* relativa al agua, sin embargo, aún no se ha cumplido plenamente, debido a los retrasos en la adopción de los planes hidrológicos de cuenca del segundo ciclo en las Islas Canarias.

Desarrollo rural

En cuanto a la integración de las consideraciones medioambientales en la política agrícola común (PAC), los dos ámbitos clave para España (y para el resto de los Estados miembros) son los siguientes: i) utilizar los fondos de desarrollo rural para sufragar la gestión

medioambiental de la tierra y otras medidas ambientales, evitando al mismo tiempo financiar medidas que puedan perjudicar al medio ambiente; ii) garantizar la aplicación efectiva de la condicionalidad, que es una medida horizontal obligatoria que afecta al primer pilar de la PAC y las medidas agroambientales del segundo pilar, así como la medida «ecologización» del primer pilar de la PAC.

El mantenimiento y consolidación de esta aplicación ambientalmente ambiciosa del componente ecológico del primer pilar contribuye ligeramente a mejorar la situación medioambiental en zonas que no abarca el desarrollo rural, en particular las zonas intensivas.

Una de las medidas de la ecologización es el mantenimiento de los pastos permanentes. La modificación en 2017 de la definición de «pastos permanentes» introducida por el Reglamento Financiero ha brindado la oportunidad de que valiosos sistemas que combinan silvicultura y pastoreo, como las dehesas, puedan optar más fácilmente a pagos de la PAC. Las autoridades españolas competentes han realizado varios estudios en relación con la aplicación de la nueva definición a ese tipo de pastos, y a partir de 2019, más dehesas podrán optar a esos pagos.

También se han asignado a España alrededor de 8 290 millones EUR para el desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Feader), compartidos entre los programas de desarrollo rural estatal y autonómicos. De esa cantidad, aproximadamente 863 millones EUR se destinan a compromisos agroambientales, 532 millones EUR a la agricultura ecológica y 35 millones EUR a obligaciones derivadas de la red Natura 2000. Aragón también compensa las obligaciones derivadas de la Directiva marco sobre el agua.

Para promover una integración más coherente de Natura 2000 en las políticas y fondos de desarrollo rural del país, España creó el Grupo de Trabajo sobre Programas de Desarrollo Rural y Red Natura 2000. En un seminario celebrado en Madrid en septiembre de 2017 en colaboración con la Comisión, se identificaron algunas necesidades derivadas de la protección de Natura 2000 que requieren fondos suficientes.

Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

Con cargo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), España recibirá 1 160 millones EUR para su sector pesquero y marítimo. En términos absolutos, España es el principal beneficiario de ese fondo en el período 2014-2020. Ese apoyo de la UE promoverá la economía azul, en particular los aspectos relacionados con la sostenibilidad.

¹⁶³ La Red de Autoridades Ambientales españolas, un foro técnico creado en 1997 que está funcionando bastante bien, fue destacada como buena práctica en el informe nacional y la comunicación general EIR de 2017.

Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)

El MCE es un instrumento clave de financiación de la UE desarrollado específicamente para invertir directamente en infraestructuras europeas de transporte, energía y digitales, a fin de construir enlaces pendientes, eliminar cuellos de botella y promover la sostenibilidad.

A finales de 2017, España había firmado acuerdos por valor de 976 millones EUR para proyectos en el marco del MCE¹⁶⁴. Entre los proyectos cofinanciados, cabe destacar una serie de estudios medioambientales sobre el desarrollo de conexiones energéticas y la mejora de las conexiones ferroviarias.

Horizonte 2020

España ha obtenido fondos de Horizonte 2020 desde que se inició el programa en 2014. En enero de 2019, se había subvencionado a 3 385 participantes con un importe máximo de 1 080 millones EUR para proyectos de los programas de trabajo de los retos sociales relativos a cuestiones medioambientales^{165 166}.

Además de esos programas de trabajo, los gastos relacionados con el clima y la biodiversidad están presentes en todo el programa Horizonte 2020. En España, los proyectos cuya financiación fue aceptada en todos los programas de trabajo de Horizonte 2020 hasta diciembre de 2018 representaron 1 100 millones EUR destinados a la acción por el clima (el 30,8 % de la contribución total de Horizonte 2020 en el país) y 145 millones EUR para medidas relacionadas con la biodiversidad (el 4,1 % de la contribución de Horizonte 2020 al país)¹⁶⁷.

Dentro del Séptimo Programa marco de investigación de la UE, ya se llevaron a cabo con éxito en España varios proyectos en este campo. Por ejemplo, el proyecto RECARE¹⁶⁸ desarrolló una metodología para evaluar el estado de degradación del suelo como punto de partida para encontrar soluciones eficaces para proteger y restaurar los suelos en toda Europa. El proyecto TURAS demostró maneras de transformar zonas urbanas

estresantes en espacios más habitables y sostenibles en los que las comunidades locales pudieran prosperar¹⁶⁹.

En el contexto de Horizonte 2020, se están llevando a cabo en España algunos proyectos con objetivos y resultados muy interesantes, como por ejemplo los siguientes: SOLIMPACT, NAIAD, UrbanGreenUP, ConnectinGEO, RECREATE, R2Pi o S2S4E.

Programa LIFE

El Programa LIFE es un instrumento financiero de la UE dedicado exclusivamente al medio ambiente. Desde su puesta en marcha por la Comisión en 1992, en España se han financiado un total de 738 proyectos, de los cuales 458 estuvieron centrados en la innovación y la demostración medioambientales, 261, en la conservación de la naturaleza y en la biodiversidad de la vida silvestre, y 9, en la información y la comunicación. Desde 2014, LIFE cofinancia también 8 proyectos de acción por el clima. Esos proyectos representan una inversión total de 1 200 millones EUR, de los cuales 573 millones EUR corresponden a financiación de la UE.

Para el período 2014-2017, la UE ha destinado 130 millones EUR a la financiación de proyectos españoles¹⁷⁰. Uno de esos proyectos es el denominado LIFE OSO COUREL. El proyecto contribuye a promover la expansión del asentamiento del oso pardo cantábrico en un nuevo espacio, la Serra do Courel (Galicia), con una contribución de la UE de más de 1 millón EUR¹⁷¹.

No se espera que el índice de éxito de los proyectos españoles se vea afectado por el abandono de las asignaciones nacionales en 2018, ya que siempre ha habido suficientes solicitudes españolas de muy alto nivel¹⁷².

La revisión EIR de 2017 destacó como aspecto de excelencia la larga experiencia y el sobresaliente desempeño de España en la preparación y gestión de proyectos cofinanciados por el Programa LIFE.

España ha sido siempre uno de los países que más propuestas presenta al Programa LIFE, y los proyectos españoles alcanzan con frecuencia sus objetivos. Por ejemplo, los proyectos españoles de LIFE han conseguido aumentar el número de espacios marinos protegidos en España, que han pasado de menos del 1 % a más del 8 % del territorio marítimo del país. Los proyectos han conseguido mejorar la situación del felino más amenazado del mundo, el lince ibérico, que ha pasado de estar «en peligro crítico» a considerarse «en peligro», así

¹⁶⁴ Comisión Europea, [Semestre Europeo. Informe sobre España](#), 2018, p. 18.

¹⁶⁵ Comisión Europea, [cálculos propios basados en CORDA \(centro común de datos sobre investigación\)](#). El «importe máximo de la subvención» es el decidido por la Comisión. Corresponde normalmente a la subvención solicitada, pero puede ser inferior.

¹⁶⁶ Es decir, ii) seguridad alimentaria, agricultura y silvicultura sostenibles, investigación marina, marítima y de aguas interiores y bioeconomía; iii) energía segura, limpia y eficiente; iv) transporte inteligente, ecológico e integrado, y v) acción por el clima, medio ambiente, eficiencia de los recursos y materias primas.

¹⁶⁷ Comisión Europea, [cálculos propios basados en CORDA \(centro común de datos sobre investigación\)](#).

¹⁶⁸ Comisión Europea, [proyecto RECARE](#).

¹⁶⁹ Comisión Europea, [proyecto TURAS](#).

¹⁷⁰ Servicios de la Comisión, sobre la base de datos proporcionados por EASME.

¹⁷¹ Comisión Europea, [LIFE Corredores del Oso Pardo](#).

¹⁷² Para más información sobre el Programa LIFE y España, véase [Ficha de LIFE sobre España](#).

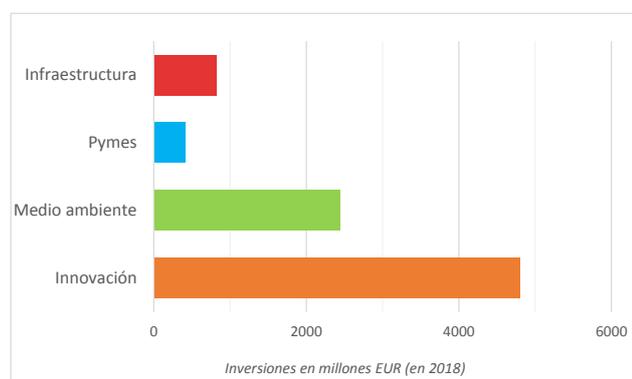
como aumentar considerablemente la sensibilización en España sobre las ventajas socioeconómicas de Natura 2000 y la gestión sostenible de los recursos.

Banco Europeo de Inversiones

España es en la actualidad el principal beneficiario de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que abarcan una gama muy amplia de sectores. Esta tendencia se ha ido consolidando en los últimos años. Solo en 2018, el Grupo BEI (Banco Europeo de Inversiones y Fondo Europeo de Inversiones)¹⁷³ prestó a empresas e instituciones públicas españolas 8 500 millones EUR, como se muestra en el gráfico 22. De esa cantidad, más de 2 400 millones EUR (el 29 %) se invirtieron directamente en proyectos relacionados con el medio ambiente.

En 2017, la acción por el clima fue una de las prioridades del Plan de Inversiones para Europa en España. La atención se centró en apoyar la generación de energía a partir de fuentes renovables, garantizar modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, facilitar la inversión en procesos de producción sostenibles y ayudar a renovar viviendas para mejorar su eficiencia energética¹⁷⁴.

Gráfico 22: Préstamos del BEI a España en 2018¹⁷⁵



Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas

El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) es una iniciativa dirigida a ayudar a superar el déficit de inversiones actual en la UE. Ese plan de inversión ha suscitado gran interés en España. Se ha presentado un gran número de solicitudes de una amplia gama de sectores, incluido el del medio ambiente.

En enero de 2019, el FEIE había movilizado más de 8 100 millones EUR en España, y se espera que la

inversión secundaria generada por esos fondos supere los 46 200 millones EUR¹⁷⁶.

Financiación medioambiental a nivel nacional

En 2016, España destinó 9 200 millones EUR a la protección del medio ambiente, lo que supone un 2 % menos que en 2015¹⁷⁷. De esos pagos, el 59 % se asignó a actividades de gestión de residuos (media de la UE: 49,7 %). Se asignaron 1 400 millones EUR a la gestión de las aguas residuales (el 16 % del total) y 306 millones EUR a la reducción de la contaminación (el 3 % del total). Alrededor del 10 % de los gastos medioambientales se destinó a proteger la biodiversidad y el paisaje (943 millones EUR). Entre 2012 y 2016, la financiación de las Administraciones Públicas para la protección del medio ambiente ascendió a 45 500 millones EUR¹⁷⁸.

Como ya se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo del presente informe, uno de los retos a los que se enfrenta España es garantizar que la financiación medioambiental se mantenga en un nivel adecuado. El déficit de financiación en sectores tales como la protección de la naturaleza o el apoyo a actividades ecológicas está retrasando la correcta aplicación de la legislación y las políticas de la UE en el ámbito medioambiental. Por consiguiente, garantizar los recursos financieros necesarios para subsanar las deficiencias en la aplicación debe considerarse una prioridad para el país.

Actuaciones prioritarias para 2019

- España debería aprovechar los Fondos EIE disponibles para el período 2014-2020 a fin de mejorar el cumplimiento de la legislación y la política medioambientales de la UE y sacar el máximo partido de la economía verde para aumentar la competitividad y crear empleo. Proporcionar más recursos financieros para la conservación de la naturaleza, en particular recurriendo más al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y reforzando los incentivos financieros para promover las actividades de conservación de la naturaleza previstas en la legislación de base.

¹⁷³ El Grupo BEI incluye las inversiones y los préstamos del BEI y del FEIE.

¹⁷⁴ Banco Europeo de Inversiones, [Actividad del Grupo BEI en España 2017](#), p. 2.

¹⁷⁵ BEI, [España y el BEI](#), 2018.

¹⁷⁶ Banco Europeo de Inversiones, [Qué hace el BEI en España](#).

¹⁷⁷ Eurostat, [Gastos de las Administraciones Públicas por funciones](#), 2018.

¹⁷⁸ Eurostat, [Gastos de las Administraciones Públicas por funciones](#), 2018.

5. Reforzar la gobernanza medioambiental

Información, participación del público y acceso a la justicia

Los ciudadanos pueden proteger el medio ambiente de una forma más eficaz si pueden basarse en los tres «pilares» del Convenio de Aarhus:

- i) acceso a la información;
- ii) participación del público en la toma de decisiones, y
- iii) acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Resulta sumamente importante para las autoridades públicas, el público y las empresas que la información medioambiental se comparta de manera eficiente y eficaz¹⁷⁹. La participación del público permite a las autoridades tomar decisiones que tengan en cuenta las inquietudes de la población. El acceso a la justicia es un conjunto de garantías que permite a los ciudadanos y a las ONG recurrir a los tribunales nacionales para proteger el medio ambiente¹⁸⁰, en particular, el derecho a interponer recursos («legitimación»)¹⁸¹.

Información medioambiental

El primer requisito del Convenio de Aarhus es que las autoridades públicas deben facilitar el acceso a la información sobre cuestiones medioambientales.

España cuenta con un portal central sobre medio ambiente. En ese portal puede encontrarse información sobre toda la normativa adoptada a nivel nacional y europeo en relación con uno de los temas medioambientales. En el portal también pueden consultarse publicaciones y hay enlaces a los procedimientos de impacto ambiental y a portales de datos más temáticos, que se gestionan de forma independiente, así como un informe sobre el estado del medio ambiente, que se publica cada año en español e inglés. La página contiene un geoportal con gran cantidad de datos pertinentes y presenta la información geográfica en un mapa. Los usuarios pueden ver los

¹⁷⁹ El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente, la [Directiva 2003/4/CE](#) y la Directiva INSPIRE ([Directiva 2007/2/CE](#)) constituyen la base jurídica para la puesta en común de información sobre medio ambiente entre las autoridades públicas y con la población. La presente revisión EIR se centra en INSPIRE.

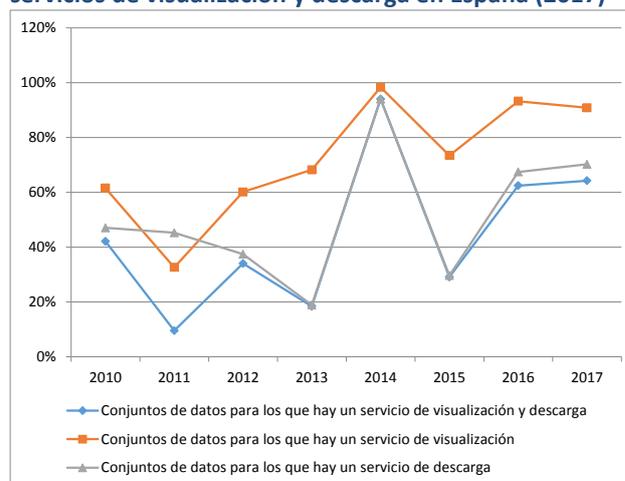
¹⁸⁰ Las garantías vienen explicadas en la Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (DO C 275 de 18.8.2017) y en la Guía del ciudadano para acceder a la justicia en ese tipo de asuntos.

¹⁸¹ La presente revisión EIR analiza cómo explican los Estados miembros al público sus derechos de acceso a la justicia, así como la legitimación y otros grandes obstáculos para recurrir a los tribunales en temas relacionados con la naturaleza y la contaminación atmosférica.

metadatos y, en su caso, descargar esos datos geográficos o los datos de seguimiento asociados. Se facilitan recursos para los servicios de visualización y descarga y una búsqueda de metadatos en relación con distintas categorías medioambientales.

España ha registrado buenos resultados en la aplicación de la Directiva INSPIRE¹⁸². Esos resultados han sido objeto de revisión sobre la base del informe de ejecución de España de 2016¹⁸³ y de sus datos de seguimiento más recientes desde 2017¹⁸⁴. No obstante, son necesarios esfuerzos adicionales para seguir mejorando la accesibilidad de los datos a través de servicios, mejorar las condiciones para la reutilización de los datos y dar prioridad a los conjuntos de datos medioambientales en la aplicación de la normativa. Esto es especialmente pertinente si se considera que los conjuntos de datos espaciales son de gran valor para la aplicación de la legislación medioambiental¹⁸⁵.

Gráfico 23: Acceso a información espacial a través de servicios de visualización y descarga en España (2017)



Participación pública

En España, el acceso a la participación en materia de medio ambiente está garantizado por la Ley 27/2006¹⁸⁶ (norma horizontal). El Ministerio competente en materia de medio ambiente (Miteco) publica la información

¹⁸² Comisión Europea, [INSPIRE](#).

¹⁸³ INSPIRE ES [ficha del país 2017](#).

¹⁸⁴ INSPIRE, [cuadro de seguimiento](#)

¹⁸⁵ [Lista de conjuntos de datos espaciales de gran valor](#)

¹⁸⁶ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

pertinente sobre las evaluaciones medioambientales de proyectos, planes y programas con el fin de garantizar el cumplimiento de la obligación de garantizar el derecho de participación del público¹⁸⁷.

Por otra parte, el nivel de participación pública se ve reforzado a través del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), del G5 (grupo de las cinco organizaciones ecologistas más importantes) o de otras plataformas de participación, como el Grupo de Crecimiento Verde español, cuyo objetivo es reunir a los sectores sociales y económicos y hacerles participar. Esa participación es pertinente para la toma de decisiones en relación con medidas medioambientales a nivel nacional. Esa labor se complementa con varias actuaciones e iniciativas a nivel autonómico.

Las cifras del Eurobarómetro de 2017 muestran que en España existe un amplio consenso (el 89 % de los encuestados) sobre el hecho de que cualquier persona puede desempeñar un papel en la protección del medio ambiente. Esa opinión se ha mantenido desde el Eurobarómetro de 2014.

Acceso a la justicia

En lo que se refiere a la información práctica sobre el acceso a la justicia en España, es necesario examinar tanto el nivel estatal como el autonómico. A nivel estatal, el sitio web del Ministerio para la Transición Ecológica contiene una guía general sobre el Convenio de Aarhus. No obstante, es demasiado breve y no proporciona información clara y precisa sobre los derechos de acceso a la justicia. La situación en las comunidades Autónomas es muy heterogénea. Se ha estudiado, en particular, el caso de dos de ellas: Asturias y Andalucía. Asturias proporciona información clara en materia de acceso a la justicia en la Guía para la aplicación del Convenio de Aarhus en el Principado de Asturias. Andalucía, sin embargo, solo proporciona información sobre el acceso a la información.

Además de las disposiciones generales sobre legitimación, España ha adoptado legislación específica relativa al acceso a la justicia en relación con el Convenio de Aarhus mediante la Ley 27/2006. Esa Ley otorga a todos los ciudadanos el derecho a la información y el derecho a la participación. En el caso de litigios de interés público que vayan más allá de esos derechos, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan determinados criterios pueden interponer recursos con arreglo a esa Ley. Por lo tanto, una ONG que cumpliera los criterios establecidos podría presentar recursos judiciales en asuntos relacionados tanto con la naturaleza como con el aire, y una persona física podría hacerlo en asuntos relativos a la contaminación atmosférica en

relación con la participación del público. No obstante, es posible que España no se ajuste plenamente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre el derecho de las personas a acudir a los tribunales en cuestiones relativas a la contaminación atmosférica sobre la base de los daños a su salud.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Mejorar el acceso a los datos y servicios espaciales reforzando los vínculos entre el sitio web nacional de INSPIRE y los portales autonómicos, identificar y documentar todos los conjuntos de datos espaciales necesarios para aplicar la legislación medioambiental y hacer accesibles los datos y la documentación al menos «tal como están» a otras autoridades públicas y a la población público a través de los servicios digitales previstos en la Directiva INSPIRE.
- Informar mejor al público sobre sus derechos de acceso a la justicia, especialmente en relación con la contaminación atmosférica y la naturaleza.

Garantía del cumplimiento

La garantía del cumplimiento de la normativa ambiental abarca toda la labor realizada por las autoridades públicas para que las industrias, los agricultores, etc. cumplan la obligación de proteger el agua, el aire y la naturaleza, y de gestionar los residuos¹⁸⁸. También incluye la oferta por parte de las autoridades de medidas de apoyo tales como las siguientes:

- i) promoción del cumplimiento¹⁸⁹;
- ii) inspecciones medioambientales y otras comprobaciones, es decir, control del cumplimiento¹⁹⁰, y
- iii) medidas para poner fin a las infracciones, imponer sanciones y exigir que se reparen los daños, es decir, imposición del cumplimiento¹⁹¹.

La ciencia ciudadana y las denuncias de ciudadanos permiten a las autoridades centrar mejor sus esfuerzos. La responsabilidad medioambiental¹⁹² garantiza la aplicación del principio de que quien contamina paga para reparar cualquier daño.

¹⁸⁸ El concepto se explica detalladamente en la Comunicación titulada «Acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental», [COM\(2018\) 10](#), y en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión asociado, [SWD\(2018\) 10](#)

¹⁸⁹ La presente revisión EIR se centra en la ayuda proporcionada a los agricultores para que cumplan la legislación sobre naturaleza y sobre nitratos.

¹⁹⁰ La presente revisión EIR se centra en las inspecciones de grandes instalaciones industriales.

¹⁹¹ La presente revisión EIR se centra en la disponibilidad de datos sobre la imposición del cumplimiento y la coordinación entre autoridades locales para combatir los delitos contra el medio ambiente.

¹⁹² [La Directiva sobre responsabilidad medioambiental \(Directiva 2004/35/CE\)](#) crea el marco para esa finalidad.

¹⁸⁷ Gobierno de España, [información sobre evaluaciones ambientales](#)

Promoción y control del cumplimiento

La calidad de la información en línea facilitada a los agricultores sobre cómo cumplir las obligaciones en materia de nitratos y naturalezas es un indicador de hasta qué punto las autoridades promueven activamente el cumplimiento en zonas con deficiencias graves de aplicación. En España, esas zonas son competencia de las comunidades Autónomas. Se examinaron, en particular, dos: Castilla-La Mancha y Murcia. Ninguna de esas comunidades Autónomas ha publicado orientaciones dirigidas a los agricultores en relación con la naturaleza. Murcia ha elaborado un breve documento sobre nitratos, en el que se explican las medidas que deben aplicarse.

Las grandes instalaciones industriales plantean graves riesgos de contaminación. Las autoridades públicas tienen la obligación de disponer de planes para su inspección y deben poner a disposición del público los informes de cada una de esas inspecciones.¹⁹³ Esto es también responsabilidad de las comunidades Autónomas. Castilla-La Mancha publica su plan anual, pero la información que publica Murcia no está actualizada.

Ciencia ciudadana y tramitación de denuncias

La participación de los ciudadanos, por ejemplo a través de la ciencia ciudadana, puede aumentar su conocimiento sobre el medio ambiente y ayudar a las autoridades en su labor. Un ejemplo de ello es una aplicación sobre la biodiversidad marina gestionada por el Gobierno de Canarias¹⁹⁴.

La disponibilidad de información clara en línea sobre cómo presentar una denuncia es un indicador de hasta qué punto responden las autoridades públicas a las denuncias del público.

La tramitación de denuncias es responsabilidad principalmente de las comunidades Autónomas, y los ciudadanos pueden obtener con relativa facilidad información en línea sobre cómo presentarlas.

Imposición del cumplimiento

Cuando en la labor de seguimiento se detectan problemas, hay una serie de respuestas que pueden resultar adecuadas. Ninguna de las dos comunidades Autónomas examinadas (Castilla-La Mancha y Murcia) publica información sobre el seguimiento administrativo de los incumplimientos detectados. Tampoco hacen pública la información sobre las respuestas a los

incumplimientos de la condicionalidad observados en relación con los nitratos y la naturaleza. Se publican estadísticas sobre los delitos contra el medio ambiente.

De manera más general, la propia experiencia de la Comisión en materia de imposición del cumplimiento muestra que en España la ejecución administrativa de la legislación ambiental no siempre es eficaz. Siguen realizándose actividades ilegales o no se corrigen durante años los daños ambientales, a pesar de la intervención de las autoridades administrativas competentes. En cambio, España ha adoptado medidas más eficaces para combatir los delitos medioambientales por medio de un sistema de fiscales especiales de medio ambiente y de policía ambiental (SEPRONA).

Hacer frente a los residuos, los delitos contra la vida silvestre y otras infracciones medioambientales resulta especialmente difícil. Esa labor requiere una estrecha cooperación y coordinación entre los inspectores, las autoridades aduaneras, la policía y los fiscales. El informe anual de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado se refiere a la cooperación con la policía¹⁹⁵. Por lo que se refiere a la cooperación entre los inspectores a través de la red IMPEL, el Ministerio para la Transición Ecológica se encarga de la coordinación nacional IMPEL. El reto principal es animar a los inspectores de las comunidades Autónomas a participar en los proyectos de IMPEL (formación) y a colaborar con el cuerpo policial medioambiental especializado, el SEPRONA.

Responsabilidad medioambiental

La Directiva sobre responsabilidad medioambiental establece un marco basado en el principio de «quien contamina paga» para prevenir y reparar los daños al medio ambiente. La revisión EIR de 2017 se centró en reunir información más pertinente sobre los daños medioambientales, las garantías financieras y las orientaciones. La Comisión sigue recogiendo datos contrastados sobre los progresos realizados.

Cabe señalar que en octubre de 2018, España publicó un documento con información actualizada sobre los casos de daño medioambiental contemplados en la Ley 26/2007¹⁹⁶ (entre 2007 y 2017), así como otros elementos para evaluar la aplicación de la ley.

También se publicaron un protocolo de actuación y un procedimiento administrativo en caso de daño medioambiental, así como un documento sobre la

¹⁹³ Artículo 23 de la [Directiva sobre las emisiones industriales \(Directiva 2010/75/UE\)](#).

¹⁹⁴ España también participa activamente en el Grupo de interés sobre ciencia ciudadana dentro de la Red de Agencias Europeas de Medio Ambiente. Esa red tiene un proyecto sobre ciencia ciudadana aplicada a la calidad del aire en el que interviene España.

¹⁹⁵ España, Fiscalía General del Estado, [memoria anual](#)

¹⁹⁶ Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE.

estructura y contenidos de los proyectos de reparación¹⁹⁷.

Actuaciones prioritarias para 2019

- Informar mejor al público sobre la promoción, el control y la imposición del cumplimiento, y sobre lo que se está haciendo para promover el cumplimiento, como mínimo garantizando la disponibilidad de información en línea para los agricultores españoles sobre cómo cumplir las obligaciones en materia de nitratos y naturaleza. Proporcionar información en línea más actualizada sobre los planes de inspección e informes sobre las inspecciones a instalaciones industriales.
- Publicar información sobre el resultado de las medidas de ejecución administrativa y mejorar ese tipo de medidas de ejecución. Publicar también el seguimiento dado a los incumplimientos de la condicionalidad observados en relación con los nitratos y la naturaleza.
- Desarrollar y estructurar mejor la información sobre los incidentes que causan daños al medio ambiente y publicar esa información¹⁹⁸.

Eficacia de las administraciones responsables de medio ambiente

Las personas implicadas en la aplicación de la legislación medioambiental a nivel de la UE, nacional, autonómico y local deben contar con los conocimientos, las herramientas y la capacidad necesarios para garantizar que la legislación y la gobernanza del proceso de ejecución generen los beneficios previstos.

Capacidad y calidad de la Administración

La Constitución Española (1978) establece que el Estado tiene competencia exclusiva (Parlamento y Gobierno) para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección y para desarrollar dicha legislación de base.

La Administración Pública española está muy descentralizada, lo cual se refleja en la proporción del gasto que gestionan los gobiernos autonómicos y locales. Esta cuestión está aún más acentuada en el ámbito del medio ambiente.

La mayoría de las competencias de aplicación de la

¹⁹⁷ Gobierno de España, [Protocolo de actuación en caso de incidente y procedimiento administrativo](#)

¹⁹⁸ De acuerdo con la propuesta de la Comisión [artículo 3 de [COM\(2018\) 381](#)].

normativa medioambiental están en manos de las comunidades Autónomas, aunque la Administración Central sigue teniendo competencias importantes en ámbitos tales como la gestión de los ríos que fluyen por diferentes Autonomías y la protección de las costas. Las autoridades locales también desempeñan un papel importante en áreas tales como la gestión de residuos, la calidad del aire o el desarrollo urbano sostenible.

Los avances en la política medioambiental en España están fundamentalmente impulsados por las directivas y reglamentos de la UE. Durante la última década se ha acelerado en cierta medida la transposición de directivas de la UE sobre medio ambiente. La Comisión ha recibido siempre muchas denuncias contra España por motivos ambientales. En general, las autoridades españolas cooperan estrechamente con la Comisión para resolver los problemas pendientes en relación con la aplicación de la legislación medioambiental¹⁹⁹. El número de infracciones ha disminuido en los últimos años. No obstante, siguen existiendo graves deficiencias de aplicación en sectores tales como las aguas residuales y los residuos.

En los últimos años se han observado algunos avances en España hacia la racionalización y mejora de la eficiencia de las distintas administraciones públicas. Por otra parte, debido a la crisis económica, el sector público ha sufrido importantes recortes en los recursos, que han afectado también al sector medioambiental.

Las distintas administraciones públicas que intervienen en la aplicación de la legislación medioambiental tienen diferentes niveles de recursos financieros y humanos para llevar a cabo sus tareas.

Cabe destacar como práctica positiva e innovadora el ejercicio realizado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que ha llevado a cabo el informe de evaluación sobre la aplicación de la estrategia autonómica en materia de medio ambiente 2020, siguiendo el modelo de la revisión EIR de la Comisión de 2017. Ese ejercicio estimuló, además, el conocimiento y el debate sobre el terreno en relación con problemas de aplicación de la normativa de medio ambiente²⁰⁰.

Coordinación e integración

Como se menciona en la revisión EIR de 2017, la transposición de la Directiva EIA revisada²⁰¹ brinda a los

¹⁹⁹ La última «reunión paquete» con España sobre los procedimientos de infracción y la garantía del cumplimiento de la legislación medioambiental de la UE tuvo lugar en Madrid los días 23 y 24 de noviembre de 2017.

²⁰⁰ El [informe EIR de Euskadi](#) se presentó a la sociedad civil en un encuentro público sobre las políticas de medio ambiente organizado en Donostia-San Sebastián el 8 de junio de 2018.

²⁰¹ [Directiva 2014/52/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE,

países la oportunidad de racionalizar su marco normativo en materia de evaluaciones medioambientales. Esa transposición sufrió retrasos en España.²⁰² España notificó las medidas nacionales de transposición en diciembre de 2018²⁰³.

La Comisión fomenta la racionalización de las evaluaciones ambientales para reducir duplicaciones y evitar solapamientos en las evaluaciones aplicables a proyectos. La racionalización contribuye a reducir las cargas administrativas innecesarias. También acelera la toma de decisiones sin comprometer la calidad del procedimiento de evaluación ambiental²⁰⁴. España ya ha racionalizado las evaluaciones ambientales con arreglo a la Directiva EIA y la Directiva sobre hábitats.

La administración sumamente descentralizada de España plantea problemas de coordinación, en particular en ámbitos estratégicos como el medio ambiente. El ordenamiento jurídico español establece algunos mecanismos de cooperación y coordinación política y técnica, principalmente entre la Administración del Estado y las comunidades Autónomas. Esto ocurre en el caso de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y de algunas comisiones técnicas y participativas, como el Consejo Nacional del Agua y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

España también ha creado algunas comisiones técnicas de coordinación sobre varios temas medioambientales, por ejemplo sobre los siguientes: clima, residuos, calidad ambiental, daños al medio ambiente, organismos modificados genéticamente, bioseguridad, patrimonio natural y biodiversidad, etc.

Es evidente, sin embargo, que hay margen para mejorar la eficiencia y reforzar esas acciones de cooperación. En los últimos años se han realizado algunos avances, por ejemplo para preparar el proyecto de estrategia española sobre la economía circular.

Adaptabilidad, reforma e innovación (administración electrónica)

Las autoridades públicas españolas están adoptando y utilizando cada vez más servicios electrónicos para interactuar en línea con el público o con las entidades reguladas. Sobre la base del Informe sobre el progreso

relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

²⁰² El plazo expiraba el 16 de mayo de 2017. La Comisión tuvo que incoar un procedimiento de infracción contra España.

²⁰³ Ley 9/2018, de 5 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 6 de diciembre de 2018.

²⁰⁴ En 2016, la Comisión publicó un documento de orientación sobre el establecimiento de procedimientos coordinados o conjuntos que están sujetos simultáneamente a evaluaciones en virtud de la Directiva EIA, la Directiva sobre hábitats, la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre las emisiones industriales (DO C 273 de 27.7.2016, p. 1).

digital en Europa 2017, el país tiene una puntuación de 0,72/1 en el caso de los servicios públicos digitales, superior a la media de la EU-28 (0,55/1)²⁰⁵.

España es uno de los países de la UE con mayor interacción en línea entre las autoridades y el público. La razón de esos buenos resultados en datos abiertos reside en la Ley 18/2015, que garantiza la reutilización y la transparencia de los datos²⁰⁶. Asimismo, gracias a la sólida base proporcionada por el proyecto Aporta, creado en 2009, se ha promovido una cultura de datos abiertos en el sector público español²⁰⁷. En 2017, España registró mejores resultados que el año anterior en relación con los formularios pre-rellenados (72 de 100) y la finalización de la información sobre administración electrónica (94 de 100)²⁰⁸.

Propiciar la financiación y el uso eficaz de los fondos

Las autoridades nacionales y autonómicas españolas tienen una larga experiencia en la gestión de los fondos de la UE, y no han surgido problemas importantes a este respecto.

No obstante, los proyectos de medio ambiente a veces sufren retrasos y, al final, los fondos previstos se asignan a otras áreas. Esto ocurrió, por ejemplo, con el Programa Operativo Plurirregional de España (POPE) 2014-2020 del FEDER, modificado a finales de 2018, y la asignación del objetivo temático 6 (medio ambiente) se redujo en unos 118 millones EUR, que estaban destinados inicialmente a inversiones en aguas residuales.

Actuaciones prioritarias para 2019

- España debería hacer frente a la fragmentación autonómica y local mediante el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación medioambiental.
- España puede seguir mejorando su gobernanza ambiental global (como la transparencia, el compromiso de los ciudadanos, el cumplimiento y la ejecución, así como la capacidad administrativa y la coordinación).

Acuerdos internacionales

Los Tratados de la UE exigen que su política de medio ambiente fomente medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

²⁰⁵ Comisión Europea. [Informe sobre el progreso digital en Europa \(EDPR\) 2017. Perfil de España](#), p. 10.

²⁰⁶ Con el apoyo del Real Decreto 1495/2011, que trata del régimen de autorización general.

²⁰⁷ Gobierno de España, [Portal de datos abiertos](#)

²⁰⁸ Comisión Europea, [«Digital Economy and Society Index \(DESI\) 2018»](#). [Informe de](#) España, pp. 10-11.

La UE se ha comprometido a reforzar la legislación en materia de medio ambiente y su aplicación a escala mundial. Por consiguiente, mantiene su apoyo al Pacto Mundial por el Medio Ambiente, puesto en marcha por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2018²⁰⁹. La revisión EIR es uno de los instrumentos que se aplican para garantizar que los Estados miembros den buen ejemplo respetando las políticas y la legislación medioambientales de la Unión Europea y los acuerdos internacionales.

España ha firmado y ratificado casi todos los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Ha firmado el «Protocolo Offshore» del Convenio de Barcelona, pero aún no lo ha ratificado.

Bosques: Reglamento de la UE sobre la madera²¹⁰ y Reglamento de la UE sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT)²¹¹

De conformidad con el Reglamento europeo sobre el comercio de madera, que prohíbe comercializar en el mercado de la UE madera aprovechada ilegalmente, las autoridades competentes de los Estados miembros tienen que llevar a cabo controles periódicos de los agentes y los comerciantes y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Entre marzo de 2015 y febrero de 2017, España realizó el 87 % de los 75 controles previstos de los agentes que comercializan madera nacional y el 51 % de los 425 controles previstos de los agentes que importan madera. Esas cifras siguen siendo bajas en comparación con el número estimado de agentes que introducen madera por primera vez en el mercado de la UE en España²¹². España informó sobre las medidas de imposición del cumplimiento aplicadas a los agentes que habían infringido el requisito de diligencia debida y la prohibición; sin embargo, hasta la fecha no se ha impuesto ninguna sanción.

En cuanto a la cooperación (artículo 12 del Reglamento sobre la madera), España informó de la colaboración con diversas instituciones del Gobierno español y otras autoridades competentes de la UE, principalmente a través de su participación en las reuniones del grupo de expertos del Reglamento FLEGT y del Reglamento sobre la madera y del Grupo *ad hoc* de expertos sobre FLEGT.

²⁰⁹ [Resolución 72/277 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Sesión de organización del grupo de trabajo especial de composición abierta.](#)

²¹⁰ [Reglamento \(UE\) n.º 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010](#)

²¹¹ [Reglamento \(CE\) n.º 2173/2005](#), de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea.

²¹² Sobre la base de datos aduaneros, se calculó que 1 000 agentes españoles habían comercializado madera nacional por primera vez en el mercado de la UE y 11 000, madera importada.

España también participa en la creación de la red mediterránea sobre el Reglamento de la madera²¹³.

Recursos genéticos Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización (APB)²¹⁴

De conformidad con el Reglamento APB de la UE, que incorpora al ordenamiento jurídico de la UE las medidas de cumplimiento necesarias en virtud del Protocolo de Nagoya, España ha designado autoridades competentes y ha promulgado sanciones por incumplimiento del Reglamento. Hasta la fecha no se ha presentado ninguna declaración de diligencia debida ni se han aplicado sanciones. A finales de 2017, España presentó su primer informe a la Comisión sobre la aplicación del Reglamento APB de la UE.

Comercio internacional de especies silvestres: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)²¹⁵

España ha instaurado autoridades nacionales competentes y tramita periódicamente documentos de (solicitud de) importación, (re)exportación y comercio intra-UE. De ese modo cumple las obligaciones establecidas en el Reglamento de base²¹⁶ por el que se transponen al Derecho de la UE las principales obligaciones de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

Los informes sobre incautaciones de traslados ilícitos, como los intercambiados a través de la plataforma EU-TWIX, atestiguan la actividad de las autoridades aduaneras.

Para garantizar la plena aplicación del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres (2016), España ha estado trabajando en la cooperación policial con México, en particular en relación con el tráfico de aves exóticas. En 2017, también colaboró con la CEPOL para organizar actividades de formación destinadas a funcionarios de policía encargados de combatir los delitos contra la vida silvestre.

²¹³ En el marco de la Iniciativa EIR-P2P, se organizó un taller para intensificar la cooperación entre ocho Estados miembros mediterráneos de la UE, así como para mejorar y armonizar la aplicación del Reglamento sobre la madera en la región mediterránea.

²¹⁴ [Reglamento \(UE\) n.º 511/2014](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión.

²¹⁵ [Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres \(CITES\).](#)

²¹⁶ [Reglamento \(CE\) n.º 338/97](#) del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

Actuación prioritaria para 2019

- Intensificar los esfuerzos para adherirse a los acuerdos multilaterales pertinentes en materia de medio ambiente, firmando y ratificando los acuerdos pendientes.

Desarrollo sostenible y aplicación de los ODS de las Naciones Unidas

El desarrollo sostenible establece un vínculo entre las políticas ambientales, sociales y económicas dentro de un marco coherente y, por tanto, contribuye a la aplicación de la legislación y las políticas sobre medio ambiente.

El desarrollo sostenible establece un vínculo entre las políticas ambientales, sociales y económicas dentro de un marco coherente y, por tanto, es un facilitador para la aplicación de la normativa medioambiental.

En 2007, el Gobierno español aprobó la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. La idea de la sostenibilidad volvió a plantearse en 2011, con la Ley de Economía Sostenible. Como se explicaba en el informe EIR sobre España de 2017, esas iniciativas y actuaciones no habían sido objeto de seguimiento ni de control.

No obstante, España concede una importancia especial a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Así, en septiembre de 2017 se creó un Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, con la participación de los ministerios pertinentes. Ese foro convocó también a administraciones autonómicas y locales y llevó a cabo diversas iniciativas y tareas, en particular un diálogo con los interlocutores y las partes interesadas pertinentes. Como consecuencia de ello, el 29 de junio de 2018, el Gobierno español adoptó un Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Es un plan de transición, entre el arranque urgente de la implementación de la Agenda y la formulación de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo para España. Varias autoridades autonómicas y locales han adoptado también planes de acción inspirados en los ODS.

Para el nuevo Gobierno que llegó al poder en junio de 2018, la Agenda 2030 es una prioridad. Creó el cargo de Alto Comisionado para la Agenda 2030, que informa directamente al Presidente del Gobierno, así como el de Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil. Asimismo, creó un Ministerio para la Transición Ecológica, responsable de la energía, el medio ambiente y el cambio climático. Otra de sus prioridades es el cumplimiento del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

En julio de 2018, España presentó el Examen Nacional Voluntario sobre la aplicación de los ODS a las Naciones Unidas²¹⁷. En el examen se declara lo siguiente: «Se requiere que el compromiso de España con la Agenda pase a formar parte de los acuerdos fundamentales entre las fuerzas políticas, económicas y sociales, con el reconocimiento de que es necesaria una visión a largo plazo y la promoción de la sostenibilidad en su sentido más amplio».

²¹⁷ Naciones Unidas, ODS: [Informe de España para el Examen Nacional Voluntario 2018](#)