



Bruselas, 3.2.2017  
SWD(2017) 42 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE  
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 de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados**

{COM(2017) 63 final}  
{SWD(2017) 33 - 41 final}  
{SWD(2017) 43 - 60 final}

El presente informe ha sido redactado por el personal de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea. Se invita a remitir observaciones a la siguiente dirección: [ENV-EIR@ec.europa.eu](mailto:ENV-EIR@ec.europa.eu)

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Fotografías: p. 9 – ©LIFE08 ENV/E/000135, p. 12 – ©Juergen Sack/iStock, p. 15 – ©LIFE07 NAT/E/000732//OCEANA/Juan Cuetos/, p. 22 – ©Scott Hortop/iStock, p. 28 – ©1amgreen/iStock

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

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

## Índice

RESUMEN .....	4
PARTE I: ÁMBITOS TEMÁTICOS .....	6
1. CONVERTIR LA UE EN UNA ECONOMÍA CIRCULAR, HIPOCARBÓNICA, EFICIENTE EN EL USO DE LOS RECURSOS, ECOLÓGICA Y COMPETITIVA .....	6
Desarrollar una economía circular y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.....	6
Gestión de residuos .....	8
2. PROTEGER, CONSERVAR Y REFORZAR EL CAPITAL NATURAL .....	11
Naturaleza y biodiversidad.....	11
Infraestructura verde .....	15
Protección del suelo .....	16
Protección marina .....	17
3. GARANTIZAR LA SALUD Y CALIDAD DE VIDA DE LOS CIUDADANOS.....	19
Calidad del aire .....	19
Ruido 20	
Calidad y gestión del agua .....	21
Mejorar la sostenibilidad de las ciudades .....	24
Acuerdos internacionales.....	25
PARTE II: MARCO HABILITADOR: HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN .....	26
4. INSTRUMENTOS E INVERSIÓN BASADOS EN EL MERCADO .....	26
Fiscalidad ecológica y subvenciones perjudiciales para el medio ambiente .....	26
Contratación pública ecológica .....	28
Inversiones: la contribución de los fondos de la UE.....	28
5. GOBERNANZA EFICAZ Y CONOCIMIENTO .....	32
Gobernanza eficaz en los gobiernos central, regional y local .....	32
Garantía de cumplimiento .....	34
Acceso a la información, conocimientos y pruebas .....	36

## Resumen

### Sobre la revisión de la aplicación de la política medioambiental

En mayo de 2016, la Comisión puso en marcha la revisión de la aplicación de la política medioambiental (Environmental Implementation Review: EIR, por sus siglas en inglés), un ciclo de dos años de análisis, diálogo y colaboración para mejorar la aplicación de la política y la legislación medioambientales existentes en la UE<sup>1</sup>. Como primer paso, la Comisión redactó veintiocho informes que describían los principales retos y oportunidades que planteaba la aplicación de la política medioambiental para cada Estado miembro. Dichos informes pretendían suscitar un debate positivo tanto sobre los retos medioambientales compartidos por la UE así como sobre la manera más eficaz de abordar las principales deficiencias de aplicación. Los informes se basan en detallados informes sectoriales de aplicación recopilados o publicados por la Comisión con arreglo a legislación medioambiental específica, así como en el informe sobre la situación del medio ambiente de 2015 y en otros informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Estos informes no sustituirán a los instrumentos específicos disponibles para asegurar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la UE.

Los informes seguirán, a grandes rasgos, el esquema del séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente<sup>2</sup> y se referirán a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)<sup>3</sup> conexos, en la medida en la que reflejen las obligaciones y los objetivos políticos existentes en la legislación medioambiental de la UE<sup>4</sup>.

Los principales retos se han seleccionado teniendo en cuenta factores como la importancia o la gravedad de las cuestiones de aplicación la normativa medioambiental en función de su repercusión en la calidad de vida de los ciudadanos, la distancia al objetivo perseguido y las implicaciones financieras.

Los informes acompañan a la Comunicación «Revisión de la aplicación de la política medioambiental de la UE 2016: retos comunes y modo de combinar esfuerzos para lograr mejores resultados», que identifica problemas comunes a varios Estados miembros, ofrece conclusiones

preliminares sobre las posibles causas profundas de las deficiencias de aplicación y propone acciones conjuntas para obtener mejores resultados. Asimismo, en su anexo, agrupa las acciones propuestas en cada informe por país para mejorar la aplicación a escala nacional.

### Perfil general

En las últimas décadas, la aplicación de la política y la legislación medioambientales de la Unión Europea ha contribuido a preservar y mejorar el medio ambiente en España, gracias también a la importante ayuda de la financiación de la UE. No obstante, la aplicación y ejecución en materia medioambiental representa, en general, un reto para este Estado miembro. 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 afronta retos considerables en los ámbitos de la gestión del agua y los residuos y de la calidad del aire. Podría reforzarse la coordinación y colaboración entre las distintas administraciones públicas competentes, y el desarrollo sostenible podría integrarse en mayor medida en otros ámbitos políticos. El crecimiento verde también podría ocupar un puesto más destacado en la agenda política.

### Retos principales

Los tres retos principales por lo que respecta a la aplicación de la política y la legislación medioambientales de la UE en España son:

- ❖ Mejorar la gestión del agua, lo que incluiría completar el tratamiento de aguas residuales urbanas.
- ❖ Mejorar la gestión de los residuos y desarrollar el potencial de la economía circular.
- ❖ Mejorar la fiscalidad medioambiental, así como reducir las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

### Oportunidades principales

España podría mejorar su rendimiento en aquellos temas en los que ya hay una buena base de conocimientos y buenas prácticas. Esto es aplicable, en particular, a:

- ❖ Utilizar el potencial de su capital natural de gran valor.
- ❖ Reforzar la ecoinnovación y la eficiencia en el uso de los recursos.
- ❖ Difundir las buenas prácticas utilizadas en zonas con escasez de agua y promover una mayor reutilización de las aguas residuales.

<sup>1</sup>Comunicación «Hacer efectivos los beneficios de las políticas ambientales de la UE mediante la revisión periódica de su aplicación» (COM(2016) 316 final).

<sup>2</sup>Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

<sup>3</sup>Naciones Unidas, 2015. [Objetivos de desarrollo sostenible](#).

<sup>4</sup>El presente informe sobre la EIR no incluye el cambio climático, los productos químicos ni la energía.

### Puntos de excelencia

En aquellas cuestiones en las que España es líder en la aplicación de la política medioambiental, podría compartir los planteamientos innovadores con otros países. Buenos ejemplos de ello son:

- ❖ La experiencia y actuación de España en la preparación y gestión de proyectos cofinanciados por el Programa LIFE.
- ❖ La Red española de Autoridades Ambientales, creada en 1997, como un foro técnico para la promoción de la integración medioambiental en la política de cohesión de la UE.
- ❖ El modelo urbano sostenible establecido en ciudades como Vitoria-Gasteiz, Capital Verde Europea en 2012.
- ❖ El uso significativo del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) y de licencias de la etiqueta ecológica europea.
- ❖ El portal del Ministerio de Medio Ambiente sobre evaluación de impacto ambiental (EIA) y evaluación ambiental estratégica (EAE) para planes y proyectos

autorizados por la administración central.

## Parte I: Ámbitos temáticos

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

#### Desarrollar una economía circular y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos

El paquete sobre economía circular de 2015 hace hincapié en la necesidad de avanzar hacia una economía «circular» regida por el ciclo de vida y en la que los recursos se utilicen en cascada y se eliminen casi por completo los residuos remanentes. A ello puede contribuir el desarrollo de fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación, y el acceso a estos.

El ODS 8 invita a los países a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. El ODS 9 señala la necesidad de construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. El ODS 12 alienta a los países a lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos para el año 2030.

#### Medidas orientadas hacia una economía circular

Transformar nuestras economías de lineales en circulares ofrece la oportunidad de reinventarlas y hacerlas más sostenibles y competitivas. Ello estimulará la inversión y aportará beneficios a corto y largo plazo tanto para la economía como para el medio ambiente y los ciudadanos<sup>5</sup>.

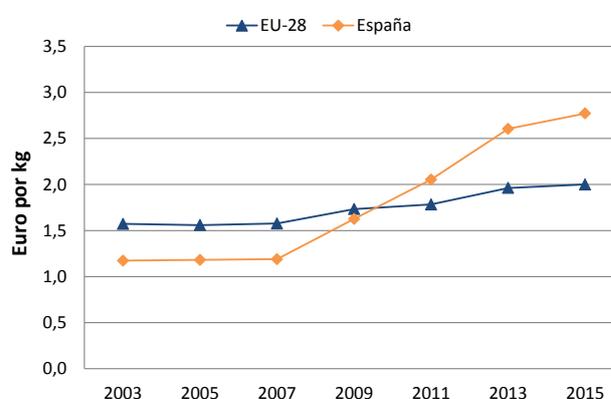
El apoyo de las políticas públicas a la economía circular en España es una combinación de políticas y medidas que abordan la tecnología y los recursos destinados al control de la contaminación y la eficiencia energética. En general, la economía circular y la ecoinnovación están integradas en políticas nacionales y regionales que abordan la eficiencia en el uso de los recursos, las innovaciones medioambientales, las tecnologías limpias y el desarrollo sostenible. Sin embargo, hasta el momento no hay una estrategia nacional específica y completa en materia de economía circular.

La presión sobre los recursos materiales es una de las tendencias a largo plazo que afectan a la creación de empleo y el crecimiento en la UE.

El gráfico 1 muestra que, en lo referente a la productividad de los recursos<sup>6</sup> (la eficiencia con la que la

economía utiliza recursos materiales para producir riqueza), España tuvo un rendimiento mejor que la media de la UE en 2015, con 2,77 EUR/kg (la media de la UE es 2)<sup>7</sup>; lo que supone el quinto mejor indicador de productividad de los recursos de la UE. La eficiencia en el uso de los recursos de España ha ido aumentando de manera significativa desde 2007. Con todo, la situación puede mejorar.

Gráfico 1: Productividad de los recursos 2003-2015<sup>8</sup>



El fomento del empleo y la ecologización de la economía van de la mano. El paso a una economía verde y eficiente en el uso de los recursos es una oportunidad para apoyar el empleo sostenible y de gran calidad. Además, el desplazamiento de la presión fiscal desde el trabajo hacia el medio ambiente, la contratación pública verde y el espíritu empresarial ecológico también son ámbitos importantes para apoyar la creación de empleo verde<sup>9</sup>.

Diversos estudios han mostrado el vínculo positivo entre el rendimiento ambiental y la creación de empleo a escala europea<sup>10</sup>. España posee potencial para explorar este ámbito mediante el diseño y aplicación de medidas de apoyo a la economía verde en el mercado laboral, la educación y la formación. El número de empleos verdes en nuevas fuentes de empleo podría multiplicarse con el paso hacia un modelo de economía sostenible.

Algunos estudios interesantes muestran las

producto interior bruto (PIB) y el consumo interno de materiales (CIM).

<sup>7</sup> Eurostat, [Productividad de los recursos](#) consultado en julio de 2016.

<sup>8</sup> Eurostat, [Productividad de los recursos](#), consultado en octubre de 2016.

<sup>9</sup> COM(2014) 446: Comunicación «Iniciativa de Empleo Verde:

Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde».

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies.htm>

<sup>5</sup> Comisión Europea, 2015. [Paquete propuesto sobre la economía circular](#).

<sup>6</sup> La productividad de los recursos se define como la relación entre el

características y la situación actual de los empleos verdes en España<sup>11</sup>.

En un Estado miembro como España, en el que el desempleo es uno de los problemas más graves, el paso a una economía verde puede fomentar la creación de empleo en ámbitos directamente relacionados con el medio ambiente, como la conservación de la naturaleza, los residuos, la calidad del agua y del aire, denominadas a menudo ecoindustrias, pero también puede beneficiar a otros sectores.

La creación de empleos verdes ha recibido atención política ante la crisis económica que tan duramente ha golpeado a España en los últimos años, registrando una evolución positiva durante la recesión en comparación con otros sectores. El empleo en el sector medioambiental está ligeramente por encima de la media de la UE y la gestión de los residuos y las energías renovables son los principales generadores de empleo en España. No obstante, estas actividades no han agotado su potencial de crecimiento, al igual que otros sectores como el tratamiento de aguas residuales, la I+D+i ambiental, la agricultura y ganadería ecológicas, la gestión forestal y la protección de la biodiversidad.

### Las pymes y la eficiencia en el uso de los recursos

La inversión en medidas innovadoras y de ahorro por parte de las pymes con el fin de reducir el uso de recursos y energía puede producir un ahorro considerable. Así, según un estudio, solo el ahorro de cuatro sectores de las pymes (alimentación y bebidas, energía, electricidad y servicios públicos, tecnologías medioambientales y construcción) podría alcanzar los 3 700 millones EUR en España, reforzando su competitividad<sup>12</sup>.

La hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos describe cómo podemos transformar la economía europea en una economía sostenible antes de 2050<sup>13</sup>.

La actuación de las pymes españolas está por encima de la media de la UE en diversos indicadores relativos a la eficiencia en el uso de los recursos y los mercados verdes<sup>14</sup>. Fomentar la eficiencia en el uso de los recursos en el entorno empresarial contribuye a aumentar la

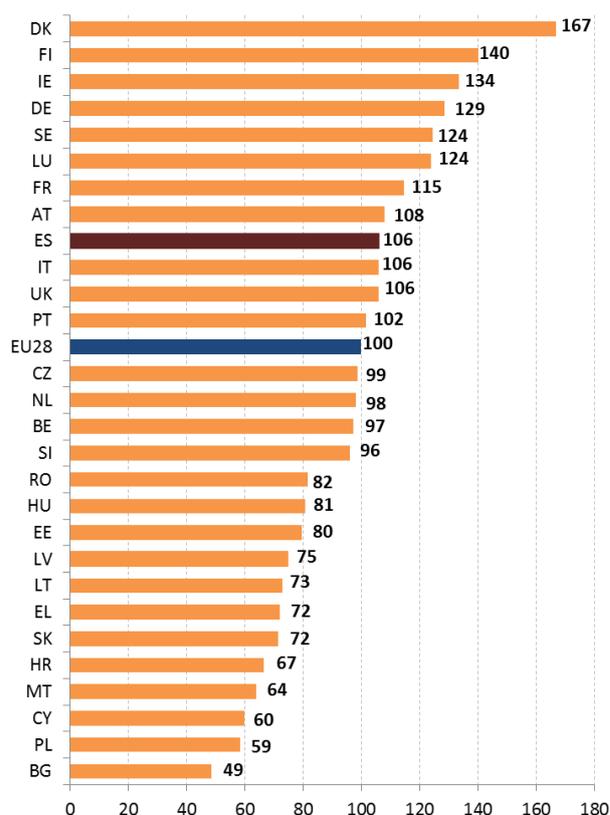
competitividad de España.

Otro estudio reciente ofrece un detallado análisis del nivel de aplicación de medidas de apoyo a las empresas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos en los Estados miembros de la UE<sup>15</sup>. Dicho estudio muestra que en España los instrumentos más utilizados para la promoción de los principios de eficiencia en el uso de los recursos están siendo impulsados por iniciativas y reglamentos a escala nacional. Solo cuatro de las diez medidas de apoyo analizadas son de uso generalizado en España: acuerdos voluntarios, desarrollo de normas no jurídicas, medidas que apoyen la responsabilidad ampliada del productor (RAP) y desarrollo de competencias relacionadas con la eficiencia en el uso de los recursos.

### Ecoinnovación

La ecoinnovación aporta beneficios económicos a través de la mejora de la productividad de los recursos y la reducción de costes de material y energía. España sigue siendo partidaria de la ecoinnovación. No obstante, la crisis económica ha planteado necesidades de ecoinnovación y retos adicionales en este país.

Gráfico 2: Índice de ecoinnovación 2015 (UE=100)<sup>16</sup>



<sup>11</sup> «Empleo verde en una economía sostenible» (OSE y Fundación Biodiversidad, 2010); «Empleos verdes para un desarrollo sostenible - El caso español», (Sustainlabour/OIT y Fundación Biodiversidad, 2012); y «Empleo verde: concepto y tendencias» (MAGRAMA, 2013).

<sup>12</sup> RPA, 2015. *Assessing the Potential Cost Savings and Resource Savings of Investments in 4 SME sectors*, estudio para la Comisión Europea.

<sup>13</sup> Comunicación COM(2011) 571. *La hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos* es parte de la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» de la Estrategia Europa 2020.

<sup>14</sup> Comisión Europea, 2015. *Flash 426 Eurobarómetro «SMEs, resource efficiency and green markets»*.

<sup>15</sup> Ecologic Institute, IEEP, BIO by Deloitte, 2015. *A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency*. Estudio para la Comisión Europea.

<sup>16</sup> *Observatorio de Ecoinnovación*: Indicadores de ecoinnovación 2015.

España ocupa el noveno puesto en el índice de innovación ECO-IS 2015 tal y como muestra el gráfico 2. Al igual que en anteriores ediciones del índice de innovación, el país tiene un rendimiento general por encima de la media (puntuación de 106). Los principales ámbitos de ecoinnovación no han cambiado sustancialmente: gestión de los residuos, diseño ecológico, eficiencia energética, construcción sostenible y eficiencia hídrica. En cualquier caso, sigue habiendo un gran potencial en los sectores de la ecoinnovación.

No obstante, a pesar de que el rendimiento sigue siendo alto, España ha descendido tres puestos y ha perdido cuatro puntos en comparación con el ECO-IS de 2013. Aparte de la crisis económica, que supuso drásticos recortes en los fondos públicos que afectaron a la ecoinnovación y a la innovación en general, la política de investigación e innovación en España afronta, en términos generales, diversos retos<sup>17</sup>.

El fuerte nivel de descentralización y el elevado margen de maniobra de las Comunidades Autónomas en España influyen en gran medida en el rendimiento del país. La gestión descentralizada de las políticas de ecoinnovación tiene la ventaja de permitir una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades locales. No obstante, hasta el momento se ha observado una gran heterogeneidad, tanto legislativa como organizativa, en las estrategias regionales de apoyo a la ecoinnovación y la economía circular en lo que respecta a objetivos, instrumentos y normas medioambientales. Esto genera regímenes y cargas administrativos y medioambientales desiguales entre las regiones, lo que provoca distorsiones del mercado.

Como punto positivo, cabe destacar que España cuenta con 942 organizaciones registradas en el EMAS, un número muy elevado con respecto al total de 4 034 organizaciones registradas. España es el segundo país europeo con el mayor número de organizaciones registradas en el EMAS (por detrás de Alemania).

En cuanto a la etiqueta ecológica de la UE, España posee 197 licencias, lo que supone un número bastante elevado con respecto al número total de licencias de 1 875. Es el cuarto país de la UE en número de licencias.

### Medidas propuestas

- Continuar desarrollando las políticas en materia de economía circular y ecoinnovación, mediante una mayor cooperación entre todos los niveles de gobernanza, así como con el sector privado.
- Integrar los principios de eficiencia en el uso de los recursos y economía circular en las políticas de las pymes, p. ej., incentivar el ahorro de energía y de agua,

hacer hincapié en el uso del diseño ecológico y seguir invirtiendo en educación y formación.

- Facilitar la inversión ecológica y simplificar el acceso a la financiación.

### Gestión de residuos

Convertir los residuos en un recurso requiere:

- La plena aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluida la jerarquía de residuos; la necesidad de garantizar la recogida selectiva de residuos; los objetivos de desvío de residuos de los vertederos, etc.
- Reducir la producción de residuos per cápita y la generación de residuos en términos absolutos.
- Limitar la recuperación de la energía a los materiales no reciclables y eliminar gradualmente el vertido de residuos reciclables o recuperables.

El ODS 12 invita a los países a reducir sustancialmente la producción de residuos antes de 2030, mediante la prevención, reducción, reciclado y reutilización.

El enfoque de la Unión Europea con respecto de la gestión de los residuos está basado en la «jerarquía de residuos», que establece un orden de prioridad a la hora de diseñar las políticas sobre residuos y de gestionar los residuos en el plano operativo: prevención, (preparación para la) reutilización, reciclado, valorización y, como última opción, eliminación (que incluye el depósito en vertederos y la incineración sin recuperación de energía).

El progreso hacia los objetivos de reciclado y la adopción de planes de gestión de residuos y programas de prevención de residuos adecuados<sup>18</sup> deben ser los factores clave para medir la actuación de los Estados miembros. Esta sección se centra en la gestión de residuos municipales para la que el Derecho de la UE establece objetivos obligatorios de reciclado.

En los últimos años, ha habido una reducción en lo que a la generación de residuos municipales se refiere<sup>19</sup> y, en la actualidad, la cantidad media en España (435 kg/habitante/año) está por debajo de la media de la UE (475 kg/habitante/año).

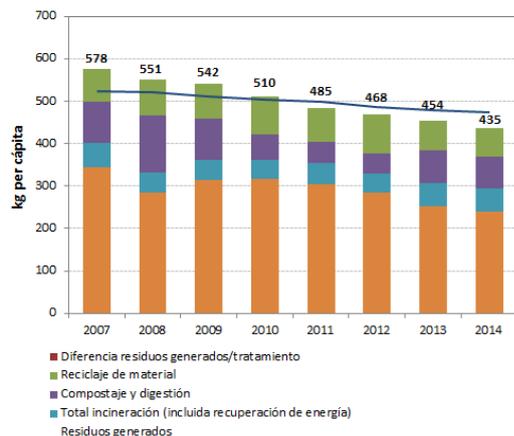
El gráfico 3 ilustra los residuos municipales en función del tratamiento en España en kg per cápita, y muestra un ligero aumento en el compostaje y la incineración, y una reducción en el reciclaje y depósito en vertederos. Según los datos de 2014, el 55 % de los residuos municipales de España se deposita en vertederos (muy superior a la media de la UE del 28 %).

<sup>18</sup> Planes de gestión de residuos/Programas de prevención de residuos.

<sup>19</sup> 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.

<sup>17</sup> Véanse las [Recomendaciones específicas por país: España](#) en el marco del Semestre Europeo 2016.

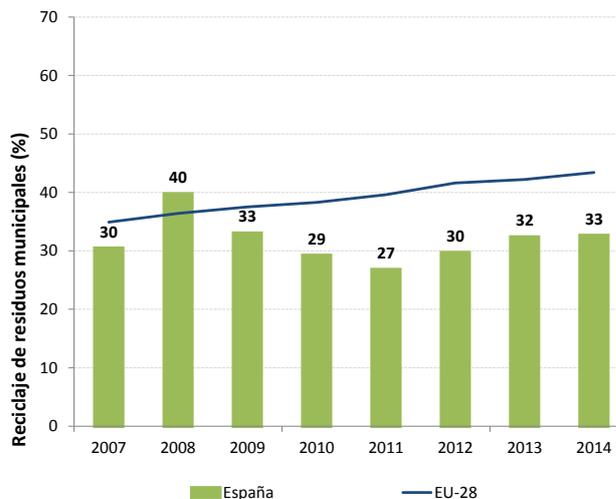
**Gráfico 3: Residuos municipales en España en función del tratamiento, 2007-2014<sup>20</sup>**



No se aprovechan plenamente las oportunidades de la prevención y el reciclaje. El gráfico 4 muestra que, aunque España ha aumentado su tasa de reciclaje desde 2011, deber invertir con fuerza en el reciclaje y en evitar el vertido de residuos en los próximos años con el fin de alcanzar el objetivo de reciclaje para 2020.

Al ritmo actual (16 % reciclado y 17 % compostado), España debe realizar nuevos esfuerzos suplementarios para alcanzar el objetivo de reciclaje de la UE del 50 % de los residuos municipales para 2020<sup>21</sup>. Únicamente se podrá alcanzar mediante el esfuerzo sistemático y concertado de todas las partes interesadas que participan en la gestión de los residuos urbanos a escala nacional, regional y local.

**Gráfico 4: Tasa de reciclaje de los residuos municipales 2007-2014<sup>22</sup>**



Asimismo, en España, los vertidos ilegales o que no cumplen la normativa son todavía un problema que la Comisión sigue muy de cerca. Para salvar el desfase en la aplicación en España, la Comisión ha elaborado una hoja de ruta para el cumplimiento<sup>23</sup>.



Las causas subyacentes de la actual distancia con respecto de los objetivos de la UE en materia de residuos son: falta de incentivos para la gestión de los residuos según la jerarquía de residuos; recogida selectiva (puerta a puerta) insuficiente de los residuos; falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos; sistemas insuficientes de responsabilidad ampliada del productor (RAP); gestión insuficiente de los biorresiduos.

España adoptó en 2013 un Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 y, en 2015, un Plan

<sup>20</sup> Eurostat, [Residuos municipales y tratamiento, por tipo de método de tratamiento](#), consultado en octubre de 2016.

<sup>21</sup> Los Estados miembros pueden elegir un método diferente al utilizado por Eurostat (al que el presente informe hace referencia) para calcular su tasa de reciclaje y hacer un seguimiento del cumplimiento con el objetivo para 2020 de reciclar el 50 % de los residuos municipales.

<sup>22</sup> Eurostat, [Tasa de reciclaje de residuos municipales](#), consultado en octubre de 2016.

<sup>23</sup> Comisión Europea, 2016. [Ayuda a la aplicación – La Comisión ayuda a ocho Estados miembros a mejorar su gestión de los residuos municipales. Ficha de datos para España.](#)

Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022, en virtud de la Directiva marco sobre los residuos. No obstante, aún deben actualizarse algunos planes regionales de gestión de residuos.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos 2016-2022 (PEMAR)<sup>24</sup>, aprobado en noviembre de 2015, establece las directrices estratégicas para la gestión de residuos durante los próximos seis años y las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la UE. El objetivo último es sustituir modelos lineales de producción por modelos circulares que reintegren los materiales de desecho en la línea de producción.

El PEMAR aplica la jerarquía de residuos sobre la que se sustenta la legislación de la UE en materia de residuos. El Plan introduce una obligación de resultados para las Comunidades Autónomas, imponiendo a las regiones la alineación y revisión de sus estrategias nacionales con el fin de alcanzar los objetivos específicos del Plan estatal.

La plena aplicación de la legislación sobre residuos de la UE podría crear más de 54 200 puestos de trabajo en España y aumentar la facturación anual del sector de los residuos en más de 5 690 millones EUR. El progreso en la consecución de los objetivos de la hoja de ruta sobre eficiencia en el uso de los recursos podría crear más de 69 500 puestos adicionales y aumentar la facturación anual del sector de los residuos en más de 7 300 millones EUR<sup>25</sup>.

Por lo tanto, España debe intensificar sus esfuerzos para mejorar el rendimiento de su sistema de gestión de residuos y para cumplir los objetivos, especialmente para reducir los vertidos y aumentar el reciclaje.

### Medidas propuestas

- Introducir un impuesto nacional sobre los vertidos o armonizar los impuestos regionales para eliminar gradualmente el vertido de residuos reciclables o recuperables. Utilizar los ingresos para apoyar la recogida selectiva e infraestructuras alternativas, pero evitando la construcción de demasiadas infraestructuras para el tratamiento de desechos residuales.
- Centrarse en mejorar la eficacia de la recogida selectiva con el fin de aumentar las tasas de reciclado (incluidos planes específicos de gestión de biorresiduos).
- Ampliar y mejorar la rentabilidad, el control y la transparencia de los regímenes de RAP y eliminar el parasitismo.
- Intensificar la cooperación entre las regiones con el fin de utilizar la capacidad de tratamiento de residuos de

<sup>24</sup> Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022.

<sup>25</sup> Bio Intelligence service, 2011. [Implementing EU Waste legislation for Green Growth](#), estudio realizado para la Comisión Europea. El consultor realizó un desglose por países de la creación de empleo a petición de la Comisión pero no se incluye en el documento publicado.

manera más eficiente y de alcanzar los objetivos nacionales de reciclado.

- Completar los planes regionales de gestión de residuos que faltan a fin de abarcar la totalidad del territorio.

## 2. Proteger, conservar y reforzar el capital natural

### Naturaleza y biodiversidad

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad tiene como fin detener de aquí a 2020 la pérdida de biodiversidad en la UE, restaurar los ecosistemas y sus servicios en la medida de lo posible e intensificar los esfuerzos para evitar la pérdida de biodiversidad en el mundo. La Directiva de aves y la Directiva de hábitats tienen como objetivo lograr un estado favorable de conservación de especies y hábitats protegidos.

El ODS 14 exige a los países conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos, y el ODS 15 les insta a proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.

La Directiva de hábitats de 1992 y la Directiva de aves de 1979 son la piedra angular de la legislación europea destinada a la conservación de la vida silvestre en la UE. Natura 2000, la mayor red coordinada de espacios protegidos del mundo, es el instrumento clave para alcanzar y aplicar los objetivos de las Directivas con el fin de garantizar la protección, conservación y supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats más valiosos y amenazados de Europa y de los ecosistemas que los sustentan.

La designación adecuada de zonas protegidas como zonas especiales de conservación (ZEC) en virtud de la Directiva de hábitats y como zonas de protección especial (ZPE) en virtud de la Directiva de aves es un hito clave en la consecución de los objetivos de ambas Directivas. Los resultados de los informes elaborados en virtud del artículo 17 de la Directiva de hábitats y del artículo 12 de la Directiva de aves, así como el avance hacia una correcta designación de lugares de importancia comunitaria (LIC)- ZEC Y ZPE<sup>26</sup> tanto en tierra como en el mar, deben ser elementos esenciales para medir el rendimiento de los Estados miembros.

España alberga una gran biodiversidad. Cuenta con cuatro de las nueve regiones biogeográficas definidas a efectos de la aplicación de la Directiva de hábitats: alpina, atlántica, mediterránea y macaronésica, y tres de las cinco regiones marinas: atlántica, mediterránea y macaronésica. En el territorio español hay 117 hábitats

<sup>26</sup> Los lugares de importancia comunitaria (LIC) se designan con arreglo a la Directiva de hábitats, mientras que las zonas de protección especial (ZPE) se designan de conformidad con la Directiva de aves; los datos de alcance no coinciden ya que algunos LIC y ZPE se solapan. Las zonas especiales de conservación (ZEC) son LIC designadas por los Estados miembros.

naturales y 429 especies de fauna y flora silvestre de interés comunitario protegidas en virtud de la Directiva de hábitats. España es, además, el Estado miembro con un mayor número de aves nidificantes, con un total de 285 especies de aves registradas en su territorio.

Con 1 863 espacios Natura 2000, 644 ZPE en virtud de la Directiva de aves y 1 467 LIC en virtud de la Directiva de hábitats, que cubren el 27,2 % de su territorio (media de la UE: 18,1 %), España es el Estado miembro con mayor superficie terrestre dentro de la Red Natura 2000 (más de 137 000 km<sup>2</sup>).

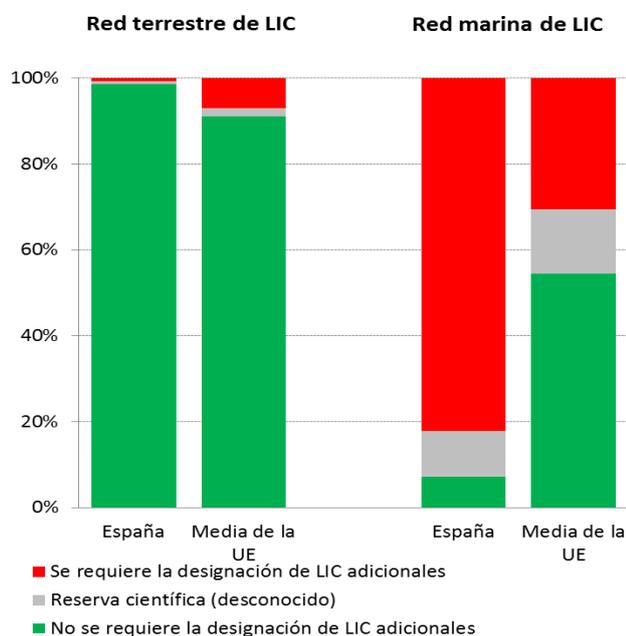
En los últimos tiempos se ha progresado significativamente en la realización de la red en España, en particular, con la propuesta de inclusión de una importante superficie de nuevos LIC marinos en la lista actualizada de lugares de interés, lo que también sitúa a España a la cabeza de la contribución marina a la Red Natura 2000 (más de 86 000 km<sup>2</sup>).

No obstante, algunos hábitats terrestres y marinos y algunas especies no están suficientemente cubiertos por la red española de LIC<sup>27</sup>, como muestra el gráfico 5<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> La Comisión evalúa, para cada Estado miembro, si los tipos de especies y hábitats de los anexos I y II de la Directiva de hábitats están suficientemente representados por los lugares designados hasta la fecha. Esto se expresa en porcentaje de especies y hábitats para los que deben designarse nuevas zonas con el fin de completar la red en dicho país. [Los datos actuales](#), que se evaluaron en 2014-2015, reflejan la situación hasta diciembre de 2013.

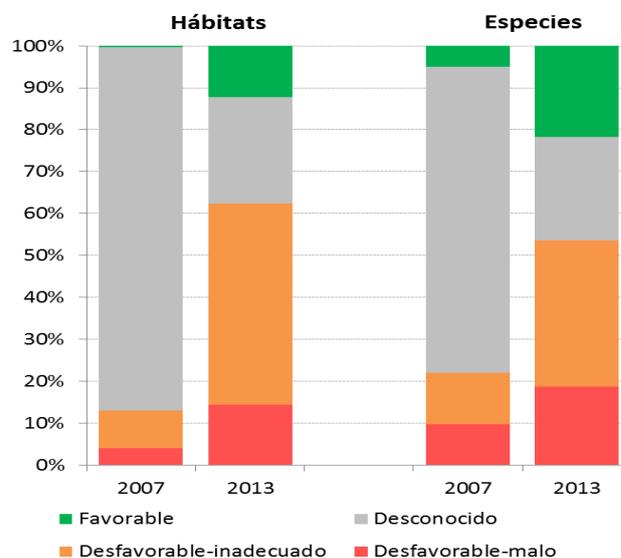
<sup>28</sup> Los porcentajes del gráfico 5 se refieren a porcentajes del número total de evaluaciones (una evaluación incluye una especie o un hábitat en una región biogeográfica determinada con el Estado miembro); si un tipo de hábitat o especie está presente en más de una región biogeográfica dentro de un Estado miembro, habrá tantas evaluaciones individuales como regiones biogeográficas en las que dicha especie o hábitat esté presente en el Estado miembro.

**Gráfico 5: Evaluación de la suficiencia de las redes LIC en España basada en la situación hasta diciembre de 2013 (%)**<sup>29</sup>



Aunque el plazo de seis años requerido por la Directiva de hábitats para designar zonas especiales de conservación (ZEC) y establecer objetivos y medidas de conservación apropiados ha transcurrido para más de 1 400 lugares de España, en enero de 2016 España había cumplido sus obligaciones únicamente para el 68 % aproximadamente de los lugares en cuestión<sup>30</sup>.

**Gráfico 6: Estado de conservación de hábitats y especies en España en el periodo 2007/2013 (%)**<sup>31</sup>



Según el último informe sobre el estado de conservación<sup>32</sup> de hábitats y especies incluidos en la Directiva de hábitats<sup>33</sup>, solo el 12 % de las evaluaciones biogeográficas de hábitats consideró dicho estado favorable en 2013 (EU-27: 16 %). Por otra parte, el 48 % se considera desfavorable-inadecuado (EU-27: 47 %) y el 14 % desfavorable-malo (EU-27: 30 %). En cuanto a las especies, el 22 % de las evaluaciones consideró el estado de conservación favorable en 2013 (EU-27: 23 %), el 35 % desfavorable-inadecuado (EU-27: 42 %) y el 19 % desfavorable - malo (EU-27: 18 %). Estos datos se muestran en el gráfico 6<sup>34</sup>. Menos del 10 % de los tipos de hábitat y el 20 % de las especies cuyo estado de conservación se evaluó como desfavorable están mejorando.

España tiene el mayor porcentaje de evaluaciones con clasificación «desconocido» (aproximadamente el 25 %) entre los Estados miembros, aunque, desde el último

<sup>31</sup> Estas cifras muestran el porcentaje de evaluaciones biogeográficas en cada categoría de estado de conservación para hábitats y especies (una evaluación incluye una especie o hábitat en una región biogeográfica determinada con el Estado miembro), respectivamente. La información está basada en los informes presentados en virtud del artículo 17 de la Directiva de hábitats - [síntesis nacional de España](#).

<sup>32</sup> El estado de conservación se valora utilizando una metodología normalizada como «favorable», «desfavorable-inadecuado» y «desfavorable-malo», sobre la base de cuatro parámetros definidos en el artículo 1 de la Directiva de hábitats.

<sup>33</sup> La esencia del informe en virtud del artículo 17 es la evaluación del estado de conservación de los hábitats y especies incluidos en la Directiva de hábitats.

<sup>34</sup> Téngase en cuenta que una comparación directa entre los datos de 2007 y de 2013 es complicada, ya que Bulgaria y Rumanía no entraron en el ciclo de informes de 2007, que la clasificación «desconocido» ha disminuido en gran medida, en particular, en el caso de las especies, y que algunos de los cambios notificados no son reales ya que surgen de datos o métodos de control mejorados.

<sup>29</sup> Comisión Europea, evaluación interna.

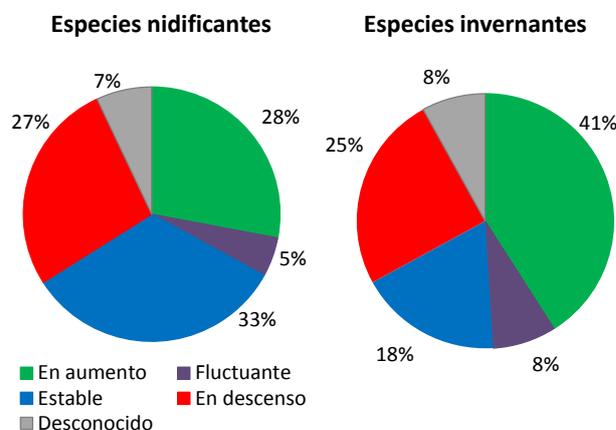
<sup>30</sup> Fuente: información proporcionada por la administración española en el marco del procedimiento de infracción en curso 2015/2003, e información de la base de datos Natura 2000 facilitada por España.

periodo de informes, se han logrado mejoras importantes<sup>35</sup>, lo cual indica que hay lagunas de conocimiento importantes para la aplicación de las Directivas sobre protección de la naturaleza.

Las presiones y amenazas más frecuentes de las que se ha informado hasta la fecha son las modificaciones en los sistemas naturales (más del 20 % de las especies y más del 40 % de los tipos de hábitats) y la agricultura (más del 20 % de los hábitats y más del 10 % de las especies evaluadas), seguidas de la contaminación y la urbanización.

El gráfico 7 muestra que la tendencia de evolución a corto plazo de la población del 28 % de las especies de aves nidificantes evaluadas en virtud de los informes requeridos por el artículo 12 está en aumento, mientras que el 27 % está en disminución y el 33 % estable. A largo plazo, la tendencia de evolución de la población del 30 % de las especies evaluadas está en descenso, el 33 % en aumento y el 27 % estable.

**Gráfico 7: Tendencia de evolución a corto plazo de la población de especies de aves nidificantes e invernantes en España en 2012 (%)<sup>36</sup>**



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

El Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de España, junto con la legislación básica, son un buen marco general para la protección de la biodiversidad en este país. La legislación española básica por la que se transpone la Directiva de hábitats, que ha sido actualizada recientemente, es en general adecuada. Requiere la creación de planes de gestión previos a la designación de zonas como ZEC, garantizando así que dicha designación active la creación de medidas de conservación, tal y como establece el artículo 6, apartado 1, de la Directiva de hábitats.

La Comisión recibe un gran número de quejas relativas a la aplicación de las Directivas sobre protección de la naturaleza en España, principalmente sobre la degradación de las zonas designadas, la gestión inadecuada y la mala calidad de las evaluaciones adecuadas en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats. La degradación de los hábitats protegidos que dependen del agua dentro de Natura 2000 es también motivo de preocupación frecuente.

Hay también inquietud con respecto a la aplicación de la Directiva de aves en España, en particular en lo relativo al uso extendido de excepciones de captura de fringílidos en diversas regiones.

La falta de recursos económicos y de conocimientos

<sup>35</sup> Informe Estado de la naturaleza.

<sup>36</sup> Informes en virtud del artículo 12 de la Directiva de aves- [síntesis nacional de España](#).

científicos adecuados para algunas especies y tipos de hábitat que respalden una gestión apropiada se reconoce como uno de los principales factores que limitan la consecución de los objetivos de las Directivas sobre protección de la naturaleza. Se observa un uso escaso de la posible financiación a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de medidas de conservación de la naturaleza y prioridades Natura 2000<sup>37</sup>, en particular debido a una coordinación insuficiente entre las correspondientes autoridades administrativas competentes<sup>38</sup>.

El Marco de Acción Prioritaria (MAP) para la financiación de la Red Natura 2000, elaborado por España en 2014 a petición de la Comisión, constituye una buena base para abordar los mencionados factores limitantes.



Un estudio reciente llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España, aún sin publicar) analiza dichos beneficios a través de valores calculados a partir de precios de mercado reales, directos e indirectos, para un conjunto limitado de servicios ecosistémicos. Según este estudio, los beneficios económicos estimados de Natura 2000 (y se trata de una estimación muy prudente) alcanzan los 9 800 millones de euros anuales, es decir, 7,5 veces el coste teórico anual de mantenimiento de la red.

Las últimas modificaciones de la legislación nacional sobre patrimonio natural y biodiversidad<sup>39</sup> han introducido nuevas posibles maneras de impulsar medidas en materia de conservación de la naturaleza, que incluyen la declaración de ese tipo de actividades como acciones de interés general para el Estado, así como la posible creación de incentivos económicos (como la priorización de subvenciones, reducción de impuestos, etc.) para actividades que contribuyan a los

objetivos de Natura 2000.

Deben subrayarse las posibilidades de desarrollar un turismo sostenible o de naturaleza, ya que el turismo es uno de los sectores económicos más importantes de España, que, sin embargo, necesita diversificación y ajuste estacional, promocionando otras modalidades de turismo diferentes al tradicional «sol y playa». Hay también margen para hacer que las infraestructuras turísticas sean más sostenibles<sup>40</sup>.

En este sentido, el Gobierno español aprobó en 2014<sup>41</sup> el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020, que supone un paso positivo; no obstante, existe claramente margen para un mayor crecimiento.

Sin duda, debe prestarse especial atención al potencial que tiene para España capitalizar su valioso patrimonio natural para crear empleo. España es el país que más contribuye a la Red Natura 2000 en la UE; por tanto, los empleos relacionados con la protección de la biodiversidad, la reforestación, las infraestructuras verdes y los servicios ecosistémicos tienen un enorme potencial en España que no debe ignorarse.

### Medidas propuestas

- Completar el proceso de designación y poner en marcha objetivos de conservación claramente definidos y las medidas de conservación necesarias para los lugares de interés, así como proporcionar recursos adecuados para su aplicación con el fin de mantener o devolver especies y hábitats de interés comunitario a un estado favorable de conservación en su área de distribución natural.
- Mejorar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para la conservación de la naturaleza, en particular mediante el uso mejorado de los fondos del FEDER y el Feader y el ulterior desarrollo de los incentivos financieros para la promoción de las actividades de conservación de la naturaleza previstas en la legislación básica.
- Capitalizar el muy valioso patrimonio natural para crear empleo. En este contexto, sería interesante para España promover en mayor medida el turismo sostenible.
- Desarrollar y promover enfoques de aplicación inteligentes y racionalizados, en particular en lo relativo a los procedimientos de concesión de permisos en relación con lugares y especies, garantizando los conocimientos necesarios y la disponibilidad de datos. Reforzar la comunicación con las partes interesadas.

### Estimación del capital natural

<sup>37</sup> [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.](#)

<sup>38</sup> Fuente: [Marco de Acción Prioritaria \(MAP\) para la Red Natura 2000 en España.](#)

<sup>39</sup> Ley 33/2015 por la que se modifica la Ley 42/2007.

<sup>40</sup> El turismo representa el 11 % del PIB y el 12 % del empleo en España, y es el sector fundamental en determinadas regiones.

<sup>41</sup> Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020.

La Estrategia de la UE sobre la diversidad hasta 2020 insta a los Estados miembros a cartografiar y evaluar el estado de los ecosistemas y sus servicios en sus respectivos territorios no más tarde de 2014, calcular el valor económico de dichos servicios y promover la integración de ese valor en los sistemas de contabilidad e información a nivel nacional y europeo antes de 2020<sup>42</sup>.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España se completó en 2012<sup>43</sup>, y posteriormente se realizó un análisis en profundidad del valor socioeconómico de los servicios ecosistémicos en España. El proyecto, dirigido por científicos, cuenta con el apoyo del Gobierno y en él participan múltiples partes y grupos de interés.

### Medida propuesta

- Continuar apoyando la elaboración de mapas y la evaluación de los ecosistemas y sus servicios, mejorar su uso de cara a las políticas y la toma de decisiones (p. ej., la estrategia española sobre infraestructura verde) y desarrollar sistemas de contabilización del capital natural.

### Infraestructura verde

La estrategia de la UE sobre infraestructura verde<sup>44</sup> promueve la incorporación de la infraestructura verde a planes y programas conexos con el fin de contribuir a superar la fragmentación de hábitats y a preservar o restaurar la conectividad ecológica, reforzar la resiliencia de los ecosistemas y, por ende, garantizar la oferta constante de servicios ecosistémicos.

La infraestructura verde aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales. Ayuda a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza brinda a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos.

España no tiene una estrategia sobre infraestructura verde como tal, pero las últimas modificaciones de la legislación nacional básica<sup>45</sup> incluyen disposiciones para la creación de una Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas. La elaboración de dicha estrategia está en curso. La Ley 33/2015 impone además una obligación general de redactar estrategias de infraestructura verde a las Comunidades Autónomas. Asimismo, hay algunos planes e iniciativas nacionales relacionados con este tema.

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

<sup>43</sup> <http://www.ecomilenio.es>

<sup>44</sup> Unión Europea, Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, COM(2013) 0249.

<sup>45</sup> Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007.

La Ley 42/2007 (del Patrimonio Natural y la Biodiversidad) ya imponía a las Comunidades Autónomas la obligación general de adoptar medidas para garantizar la conectividad ambiental, al tiempo que diversas leyes regionales se centran también en la conectividad de los espacios naturales. Con anterioridad a dicha ley, algunas Comunidades Autónomas habían introducido iniciativas para establecer corredores.

La infraestructura de transporte se ha identificado como uno de las principales causas de la fragmentación de los hábitats, y se ha creado un grupo de trabajo para abordar este tema de manera específica.

El objetivo de la política española hasta ahora ha sido aplicar medidas que garanticen la conectividad entre las zonas protegidas existentes más que promover el desarrollo de una red ecológica integral y coherente.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente está aplicando la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, que conecta la infraestructura verde con la Directiva marco sobre el agua y la Directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación y tiene una correlación positiva con las zonas de servicios ecosistémicos y las zonas verdes urbanas.

La estrategia española para las zonas costeras también está relacionada con la infraestructura verde mediante la restauración de la funcionalidad física en la zona costera natural y la adaptación al cambio climático.

El Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales promueve la restauración de los humedales que han sido destruidos o degradados. También se ha prestado atención a la restauración de dunas y hábitats costeros.

El Programa de Actuaciones Prioritarias de restauración hidrológico-forestal incluido en el Plan Forestal español 2002-2030 establece un plan nacional de restauración forestal en España, que se centra en la restauración, conservación y mejora de los ecosistemas forestales.

Los principales retos de la infraestructura verde de cara al futuro incluyen:

- una mejor integración de la biodiversidad en los sectores económicos, p. ej., el turismo, para promover el desarrollo de zonas multifuncionales de infraestructura verde;
- la integración de la agricultura sostenible y una red de zonas protegidas en paisajes de producción más amplios con el fin de promover el desarrollo de zonas multifuncionales de infraestructura verde;
- una mayor integración del enfoque de infraestructura verde en los procesos de planificación urbana y paisajísticos.

Un ejemplo excelente de desarrollo de infraestructura verde en la UE puede verse en la capital vasca Vitoria-Gasteiz. En la década de los noventa del siglo pasado, las

autoridades municipales iniciaron un proyecto de restauración y recuperación de las zonas periféricas de la ciudad, creando un cinturón verde: un conjunto de parques periurbanos de alto valor ecológico y paisajístico enlazados estratégicamente mediante corredores ecorrecreativos. El desarrollo de infraestructura verde en la ciudad ha generado importantes beneficios económicos (menor riesgo de inundaciones, turismo), sociales (mejor calidad del aire y bienestar general) y medioambientales (biodiversidad).

Completar, adoptar y aplicar una Estrategia nacional española de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas sería un paso importante y positivo.

### Protección del suelo

La Estrategia temática para la protección del suelo de la UE señala la necesidad de garantizar un uso sostenible del suelo. Ello requiere la prevención de la degradación ulterior del suelo y la conservación de sus funciones, así como la restauración del suelo degradado. La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos de 2011 propone que, antes de 2020, las políticas de la UE tomen en consideración su impacto directo e indirecto sobre el uso de la tierra en la Unión y en el mundo, y que el índice de ocupación de suelo esté bien encaminado hacia el objetivo de una ocupación cero de suelo en 2050.

El ODS 15 insta a los países a luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo para 2030.

El suelo es un recurso importante para la vida y para la economía. Proporciona servicios ecosistémicos esenciales, como la provisión de alimentos, fibra y biomasa para energía renovable, captación de carbono, purificación del agua y regulación de las inundaciones, provisión de materias primas y material de construcción. El suelo es un recurso finito, extremadamente frágil y cada vez más degradado en la UE. Es muy improbable que la tierra utilizada para el desarrollo urbano y las infraestructuras se devuelva a su estado natural; dicho desarrollo consume principalmente suelo agrícola y aumenta la fragmentación de los hábitats. La protección del suelo se aborda de forma indirecta en las políticas ya existentes de la UE en ámbitos como la agricultura, el agua, los residuos, los productos químicos y la prevención de la contaminación industrial.

Como en muchos países de la UE, las principales amenazas para el suelo en España son la contaminación, la erosión, la salinización y, hasta cierto punto, la pérdida

de materia orgánica y biodiversidad.

En 2005 se reguló la identificación de aquellos suelos en los que la presencia de contaminantes por encima de determinados niveles podría suponer un riesgo para la salud humana y los ecosistemas terrestres. Dichos suelos se han incluido en un inventario estatal, con la consiguiente obligación de descontaminarlos. Así, se han realizado labores de descontaminación en más de 250 emplazamientos, lo que sugiere que la mayor parte de dicha contaminación esta relacionada con las actividades industriales.

El Inventario Nacional de Erosión de Suelos (INES) se elaboró para detectar y cuantificar los principales procesos de erosión y zonas amenazadas. El INES permite, además, evaluar la evolución en el tiempo, lo que proporciona información valiosa para diseñar medidas y prioridades. La pérdida del suelo por la erosión se ha estimado en un rango de 5-25 t/ha.

El riego de los suelos agrícolas mal drenados y en determinadas condiciones climáticas ha provocado la salinización de importantes superficies de tierra, independientemente de la calidad del agua. Según la información disponible, el 3 % de las tierras de regadío podrían estar gravemente afectadas.

El gráfico 8 muestra los diferentes tipos de cubierta terrestre en España en 2012.

#### Gráfico 8: Tipos de cubierta terrestre en España en 2012<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, *Land cover 2012 and changes country analysis* [próximamente].



La cubierta terrestre artificial se utiliza para asentamientos, sistemas de producción e infraestructura. Puede dividirse, a su vez, en zonas construidas (edificios) y zonas no construidas (como redes de transporte lineal y zonas conexas).

El índice anual de ocupación de la tierra (crecimiento de zonas artificiales) en España facilitado por el inventario Corine de cobertura y usos del suelo fue del 1,48 % en el período 2006-2012, el más elevado de la UE (media de la UE: 0,41 %). Representó 18 298 hectáreas al año<sup>47</sup> y obedeció principalmente a la construcción de viviendas, servicios y zonas recreativas así como zonas industriales y comerciales.

Como destaca la OCDE, España sigue sufriendo una importante presión medioambiental motivada por la conversión de la tierra durante el auge de la construcción en la década de los 2000 y el aumento de la población, que ha sido significativo en algunas zonas costeras<sup>48</sup>.

El índice de erosión del suelo por el agua en 2010 era de 3,94 toneladas por hectárea y año, por encima de la media de la Europa de los Veintiocho (2,46 toneladas)<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente [Proyecto de resultados del inventario Corine de cobertura y usos del suelo](#); media anual de ocupación de la tierra 2006-2012 como un % de la superficie artificial de 2006.

<sup>48</sup> OCDE [Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental de España \(2015\)](#).

<sup>49</sup> Eurostat, [Índice de erosión del suelo por el agua](#), gráfico 2, consultado en noviembre de 2016.

Todavía no existen conjuntos de datos a escala de la UE que permitan ofrecer indicadores de referencia para determinar la pérdida de materia orgánica en el suelo, las zonas contaminadas, la presión sobre la biología del suelo y la contaminación difusa.

El Grupo de expertos de la UE sobre protección del suelo está realizando un inventario actualizado y la evaluación de los instrumentos estratégicos de protección del suelo en España y en otros Estados miembros.

## Protección marina

La política y legislación costera y marina de la UE requiere que para 2020 se reduzca el impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas marinas, para alcanzar o mantener un buen estado medioambiental y que se gestionen las zonas costeras de forma sostenible.

El ODS 14 insta a los países a conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

La Directiva marco sobre la estrategia marina<sup>50</sup> tiene por objeto alcanzar un buen estado medioambiental de las aguas marinas de la UE antes de 2020, proporcionando un enfoque ecosistémico a la gestión de las actividades humanas que inciden en el medio marino. La Directiva requiere que los Estados miembros desarrollen y apliquen una estrategia para sus aguas marinas, y colaboren con los Estados miembros que compartan la misma región o subregión marina.

Como parte de sus estrategias marinas, los Estados miembros tenían que realizar, antes de julio de 2012, una evaluación inicial de sus aguas marinas, determinar el buen estado medioambiental<sup>51</sup> y establecer objetivos medioambientales. Asimismo, debían crear programas de vigilancia para la evaluación continua de sus aguas marinas antes de julio de 2014. El siguiente elemento de su estrategia marina es establecer un Programa de Medidas (2016). La Comisión evalúa si dichos elementos constituyen un marco apropiado para cumplir los requisitos de la Directiva marco sobre la estrategia marina.

Las aguas marinas españolas forman parte de dos regiones marinas: El Atlántico Nororiental (que incluye las subregiones del Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y la Macaronesia para las Islas Canarias) y el mar Mediterráneo. España es, por tanto, parte del Convenio

<sup>50</sup> Unión Europea, [Directiva marco 2008/56/CE sobre la estrategia marina](#).

<sup>51</sup> La Directiva marco sobre la estrategia marina define en su artículo 3 el buen estado ambiental como: «el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos».

para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y del Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico (Convenio OSPAR). En las zonas abiertas del Atlántico, las principales amenazas para la biodiversidad son la potencial sobreexplotación pesquera, la pesca con redes de fondo, el descarte y la contaminación provocada por los accidentes (p. ej., vertidos de crudo). La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) señaló en su informe sobre la situación del medio ambiente de 2015 la región del mar Mediterráneo como uno de los principales puntos críticos con respecto al cambio climático (es decir, una de las zonas más sensibles al cambio climático). La biodiversidad de la región del mar Mediterráneo está también amenazada por la contaminación causada por fuentes situadas en tierra, tales como vertidos de exceso de nutrientes y sustancias peligrosas, basura marina, sobreexplotación pesquera y degradación de hábitats esenciales.

Con respecto a las especificidades de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina, en 2012 España informó sobre su determinación del buen estado ambiental, a menudo, de manera muy detallada. Se crearon fuertes vínculos con las normas de la UE y de los Convenios marítimos regionales. España evaluó el estado de sus aguas marinas de manera exhaustiva identificando casi todos los factores de presión sobre su entorno marino. No obstante, hay unos pocos aspectos que requieren más atención, como el hecho de que no se haya definido la incorporación del buen estado ambiental para las diferentes especies, hábitats y ecosistemas. En el caso de algunos descriptores, faltaban los valores límite o las líneas de base y algunos carecían de especificaciones<sup>52</sup>. Por tanto, es pronto para afirmar si el estado de las aguas españolas es bueno.



<sup>52</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe de la Comisión titulado Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE)- Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea (SWD(21014) 049 final y COM(2014) 097 final).

España estableció un programa de control de sus aguas marinas en 2014. No obstante, parece que su subprograma de control de la biodiversidad, especies no autóctonas, contaminantes de los alimentos de origen marino, basura marina y ruido submarino necesita ajustes para que pueda constituir un marco adecuado para supervisar el avance hacia el buen estado ambiental, especialmente teniendo en cuenta que no habrá una cobertura plena de dichos descriptores antes de 2020<sup>53</sup>.

En 2012, las zonas marinas protegidas en España cubrían 11 515,5 km<sup>2</sup>. Más concretamente, 3 735,01 km<sup>2</sup> de la zona de 0-1 mn, 5 242,84 km<sup>2</sup> de la zona de 1-12 mn y 2 537,67 km<sup>2</sup> desde 12 mn hasta el final de la zona de evaluación estaban cubiertos por zonas marinas protegidas (ZMP)<sup>54</sup>.

El informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina<sup>55</sup> proporciona orientación para guiar a España.

### Medidas propuestas

- Continuar trabajando para mejorar las definiciones de buen estado ambiental, también mediante la cooperación regional, utilizando el trabajo realizado por los Convenios marítimos regionales pertinentes.
- Continuar integrando los programas de vigilancia con la legislación pertinente de la UE y aplicar otros programas conjuntos de vigilancia existentes a escala regional o subregional.
- Continuar mejorando la comparabilidad y la coherencia de los métodos de vigilancia dentro de las regiones marinas del país.
- Garantizar que todo su programa de vigilancia se aplica sin demora y es totalmente adecuado para controlar el progreso hacia su buen estado ambiental.

<sup>53</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe de la Comisión [próxima publicación].

<sup>54</sup> 2012, datos facilitados por la Agencia Europea de Medio Ambiente - No publicados.

<sup>55</sup> Informe de la Comisión titulado Primera fase de aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE)- Evaluación y orientaciones de la Comisión Europea [COM\(2014\) 097](#) y *Report from the Commission assessing Member States' monitoring programmes under the Marine Strategy Framework Directive* (próxima publicación).

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

#### Calidad del aire

La política y legislación de la UE sobre un aire limpio requieren una mejora significativa de la calidad del aire en la Unión, que se acerque a los niveles recomendados por la OMS. La contaminación atmosférica y sus impactos sobre los ecosistemas y la biodiversidad deben seguir reduciéndose con el objetivo a largo plazo de no exceder las cargas y niveles críticos. Ello requiere redoblar esfuerzos para cumplir íntegramente la legislación de la Unión en materia de calidad del aire y establecer medidas y metas estratégicas para después de 2020.

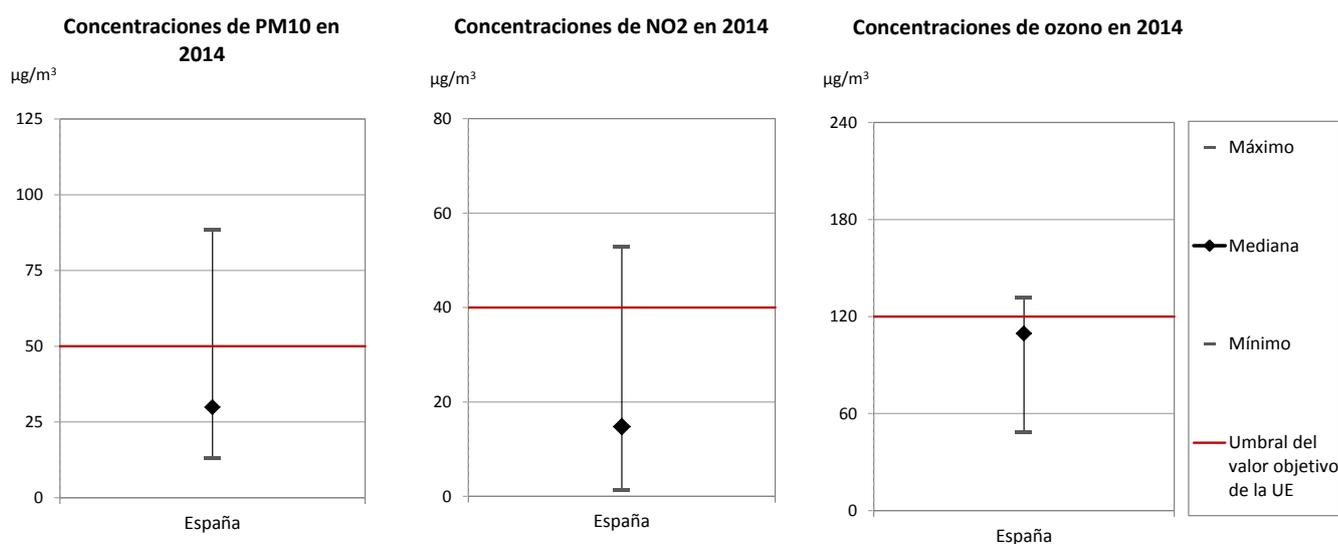
La UE ha desarrollado un amplio corpus legislativo<sup>56</sup>, que establece normas y objetivos basados en la salud para una serie de contaminantes atmosféricos. Como parte de ello, los Estados miembros deben también garantizar que

contaminantes.

La mayor parte de las emisiones de varios contaminantes han disminuido en España de manera significativa<sup>57</sup>. Las reducciones llevadas a cabo entre 1990 y 2014 en el caso de los óxidos de azufre (– 88 %), los óxidos de nitrógeno (– 40 %), así como los compuestos orgánicos volátiles (– 42 %), garantizan que las emisiones atmosféricas de dichos contaminantes se encuentran dentro de los techos nacionales de emisión actualmente aplicables<sup>58</sup>. No obstante, las emisiones registradas de amoníaco han aumentado (+ 3 %) y están por encima de los techos actuales.

Al mismo tiempo, la calidad del aire en España sigue siendo motivo de preocupación. Para el año 2013, la Agencia Europea de Medio Ambiente estimó que unos 23 940 casos de muerte prematura podían atribuirse a las

**Gráfico 9: Situación de cumplimiento para partículas finas (PM<sub>10</sub>), dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y ozono (O<sub>3</sub>) en 2014**



**Nota:** Estos gráficos muestran las concentraciones medidas y notificadas por los Estados miembros en distintos lugares; en concreto muestran, a) para PM<sub>10</sub>, el percentil 90,4 de concentración media diaria, que corresponde a la trigésima sexta media diaria más alta, b) para NO<sub>2</sub>, la concentración media anual, y c) para O<sub>3</sub>, el percentil 93,2 de valores máximos de concentración media octohoraria, que corresponde al vigésimo sexto máximo diario más alto. Para cada contaminante, representan tanto la concentración más baja como la más alta notificadas, así como los valores de las medianas (es decir, nótese que el 50 % de las estaciones informan sobre concentraciones más bajas que el valor de la mediana respectivo, el otro 50 % informa de concentraciones más altas). La línea roja indica las normas de calidad del aire establecidas por la legislación de la UE.

la información actualizada sobre la concentración en el ambiente de distintos contaminantes atmosféricos se pone a disposición del público de manera habitual. Asimismo, la Directiva sobre los techos nacionales de emisión prevé las reducciones de las emisiones que deben alcanzarse a escala nacional para los principales

<sup>57</sup> Véanse el [archivo central de datos de la Red Europea de Información y Observación del Medio Ambiente, EIONET](#), y el [visualizador de datos sobre las emisiones de contaminantes de la atmósfera \(Directiva sobre techos nacionales de emisión\)](#).

<sup>58</sup> Los actuales techos nacionales de emisión se aplican desde 2010 (Directiva 2001/81/CE); los techos revisados para 2020 y 2030 se establecen en la Directiva [propuesta en el documento COM(2013) 920] 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.

<sup>56</sup> Comisión Europea, 2016. [Normas sobre la calidad del aire](#).

concentraciones de partículas finas, 1 760 a la concentración de ozono y más de 4 280 a las concentraciones de dióxido de nitrógeno<sup>59</sup>. Esto se debe también a la superación de las normas de calidad del aire de la UE, tal y como muestra el gráfico 9<sup>60</sup>.

En 2014, se registró una superación de las normas de calidad del aire en la UE para el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>)<sup>61</sup> en cinco zonas de evaluación de la calidad del aire (Madrid, Barcelona, Murcia, Valencia y Vallés-Baix Llobregat) y las partículas finas (PM<sub>10</sub>)<sup>62</sup> en tres zonas de evaluación de la calidad del aire (Oviedo, Terres de l'Ebre y La Coruña). Además, los valores objetivo para las concentraciones de ozono<sup>63</sup> se excedieron en muchas zonas de evaluación de la calidad del aire. Asimismo, los valores objetivo para la concentración media anual se excedieron en una zona de calidad del aire para el níquel<sup>64</sup>.

La Comisión Europea realiza un seguimiento de los incumplimientos sistemáticos de los requisitos de calidad del aire (para PM<sub>10</sub> y NO<sub>2</sub>), que tienen graves efectos nocivos sobre la salud y el medio ambiente, mediante procedimientos de infracción que incluyen a todos los Estados miembros afectados, también a España. El objetivo es que se establezcan medidas adecuadas para que todas las zonas cumplan los requisitos.

Se calcula que los costes externos de la contaminación del aire en España relacionados con la salud superan los 22 000 millones EUR anuales (ingresos ajustados, 2010), que incluyen no solo el valor intrínseco de vivir una vida sana y plena, sino también los costes directos para la economía. Dichos costes económicos directos tienen que ver con la pérdida de 8 millones de días de trabajo anuales debido a enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, con el coste asociado para los empleadores de 1 056 millones EUR/año (ingresos ajustados, 2010), para la atención sanitaria de más de 82 millones EUR/año (ingresos ajustados, 2010), y para la agricultura (pérdidas de cosechas) de

367 millones EUR/año (2010)<sup>65</sup>.

### Medidas propuestas

- Mantener la tendencia a la baja de los contaminantes atmosféricos con el fin de lograr el pleno cumplimiento de los actuales techos nacionales de emisión y los valores límite de calidad del aire, así como reducir los efectos adversos de la contaminación atmosférica en la salud, el medio ambiente y la economía.
- Reducir las emisiones de amoníaco (NH<sub>3</sub>) para cumplir con los actuales techos nacionales de emisión aplicables<sup>66</sup>, por ejemplo introduciendo o ampliando el uso de técnicas agrícolas de bajas emisiones.
- Reducir las emisiones de óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) para cumplir los actuales techos nacionales de emisión aplicables<sup>67</sup> o reducir el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) (y las concentraciones de ozono), entre otros, mediante la reducción de las emisiones relacionadas con el transporte, en particular en las zonas urbanas.
- Reducir la emisión y concentración de PM<sub>10</sub>, entre otros, mediante la reducción de las emisiones relacionadas con la generación de energía y calor usando combustibles sólidos, con el transporte y con la agricultura.

### Ruido

La Directiva sobre el ruido ambiental prevé un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de la exposición al ruido ambiental.

El ruido excesivo es una de las causas principales de problemas de salud<sup>68</sup>. Para mitigar este problema, el acervo de la UE establece requisitos diversos, como la evaluación de la exposición al ruido ambiental mediante el cartografiado del ruido, la garantía de que la información relativa al ruido ambiental y sus efectos está a disposición del público, y la adopción de planes de acción destinados a prevenir y reducir el ruido ambiental cuando sea necesario y preservar la calidad acústica ambiental cuando esta sea buena.

La aplicación por parte de España de la Directiva sobre ruido ambiental<sup>69</sup> lleva un retraso significativo. Ha habido

<sup>59</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, 2016. [Calidad del aire en Europa – Informe 2016](#). (cuadro 10.2, véanse más datos en este informe sobre la metodología de base).

<sup>60</sup> Basado en la Agencia Europea de Medio Ambiente, 2016. [Calidad del aire en Europa – Informe 2016](#). (gráficos 4.1, 5.1 y 6.1).

<sup>61</sup> Durante la quema de combustible se emite NO<sub>x</sub>, p. ej., en instalaciones industriales y el sector del transporte por carretera. La denominación NO<sub>x</sub> comprende un grupo de gases que incluye el monóxido de nitrógeno (NO) y el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>).

<sup>62</sup> Las partículas finas (PM) son una mezcla de partículas submicrónicas (sólidas y líquidas) que incluyen una amplia variedad de tamaños y composiciones químicas. PM<sub>10</sub> (PM<sub>2.5</sub>) se refiere a partículas con un diámetro de 10 (2.5) micrómetros o menos. Las PM proceden de numerosas fuentes antropogénicas, incluida la combustión.

<sup>63</sup> La acción fotoquímica sobre la contaminación produce un nivel bajo de ozono y es también un gas de efecto invernadero.

<sup>64</sup> Véanse el [portal sobre la calidad del aire AEMA/Eionet](#) y el archivo central de datos conexo.

<sup>65</sup> Estas cifras se basan en la [evaluación de impacto](#) del paquete integrado sobre calidad del aire de la Comisión Europea (2013).

<sup>66</sup> En virtud de las disposiciones de la Directiva revisada sobre techos nacionales de emisión, los Estados miembros pueden solicitar ahora el ajuste del inventario de emisiones. En espera de la evaluación de cualquier solicitud de ajustes, los Estados miembros deben vigilar muy de cerca las emisiones con vistas a nuevas reducciones.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> *OMS/JRC, 2011, Burden of disease from environmental noise, Fritsch, L., Brown, A.L., Kim, R., Schwela, D., Kephelopoulou, S. (eds), Organización Mundial de la Salud. Oficina Regional para Europa, Copenhague, Dinamarca.*

<sup>69</sup> La Directiva sobre ruido requiere que los Estados miembros elaboren

retrasos tanto en la elaboración de mapas de ruido en la última ronda de informes, para el año de referencia 2011, como en la adopción de planes de acción para la gestión del ruido en el periodo actual. La Comisión está realizando un seguimiento en esta materia.

### Medida propuesta

- Completar el cartografiado del ruido y los planes de acción para la gestión del ruido.

## Calidad y gestión del agua

La política y legislación de la UE en materia de agua requieren que el impacto de las presiones ejercidas sobre las aguas de transición, costeras y dulces, incluidas las aguas de superficie y subterráneas, se reduzca de manera significativa para alcanzar, mantener o mejorar el buen estado de las masas de agua a que se refiere la Directiva marco del Agua; que los ciudadanos de toda la Unión disfruten de normas elevadas de calidad del agua potable y del agua de baño; y 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.

El ODS 6 alienta a los países a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

El principal objetivo general de la política y la legislación de la UE sobre el agua es garantizar el acceso a agua de buena calidad y en cantidad suficiente para todos los europeos. El acervo<sup>70</sup> de la UE en materia de agua busca garantizar el buen estado de todas las masas de agua de Europa abordando las fuentes de contaminación (p. ej., la agricultura, las zonas urbanas y las actividades industriales), las modificaciones físicas e hidrológicas de las masas de agua y la gestión de los riesgos de inundación.

Los planes hidrológicos de cuenca son un requisito de la Directiva marco sobre el agua y un medio para lograr la protección, mejora y uso sostenible del medio hídrico en toda Europa. Esto incluye las aguas dulces superficiales como lagos y ríos, las aguas subterráneas, los estuarios y las aguas costeras hasta una milla náutica.

España ha facilitado a la Comisión información de sus

y publiquen, cada cinco años, mapas de ruido y planes de acción de gestión del ruido para aglomeraciones de más de 100 000 habitantes, y para las principales carreteras, líneas ferroviarias y aeropuertos.

<sup>70</sup> Dicho acervo incluye la [Directiva sobre la calidad de las aguas de baño \(2006/7/CE\)](#); la [Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas \(91/271/CEE\)](#) relativa a los vertidos de aguas residuales municipales y algunas aguas residuales industriales; la Directiva sobre la calidad del agua potable; la [Directiva marco sobre el agua \(2000/60/CE\)](#) relativa a la gestión de los recursos hídricos; la [Directiva sobre nitratos \(91/676/CEE\)](#) y la [Directiva de inundaciones \(2007/60/CE\)](#).

planes hidrológicos de cuenca de segunda generación. No obstante, dado que la Comisión no ha podido validar dicha información para todos los Estados miembros, esta no figura en el presente informe.

En su primera generación de planes hidrológicos de cuenca, España informó sobre el estado de 4 381 ríos, 329 lagos, 180 aguas de transición, 260 aguas costeras y 748 masas de agua subterránea.

Únicamente el 43 % de las masas de agua superficial naturales alcanzan un estado ecológico bueno o muy bueno<sup>71</sup>, y el 32 % de las masas de agua muy modificadas o artificiales alcanzan un potencial ecológico bueno u óptimo. El 57 % de las masas de agua superficial (se desconoce el estado del 39 %), el 61 % de las masas de agua muy modificadas y artificiales (se desconoce el 29 %) y el 66 % de las masas de agua subterránea alcanzan un buen estado químico<sup>72</sup>. El 71 % de las masas de agua subterránea están en un buen estado cuantitativo<sup>73</sup>.

La principal presión sobre las aguas superficiales en España es la contaminación de fuente puntual que afecta al 35 % de las masas de agua. La modificación del flujo y las alteraciones morfológicas afectan al 30 % de las masas de agua, seguido de la contaminación difusa<sup>74</sup> que afecta al 23 % y la captación que afecta al 21 % de las masas de agua. Hay diferencias significativas entre regiones, p. ej., la contaminación de fuente puntual afecta al 68 % de las masas de agua de la demarcación hidrográfica mediterránea andaluza, pero solo al 18 % en la demarcación hidrográfica del Ebro.

Los primeros planes hidrológicos de cuenca de España presentaban algunas deficiencias que provocaron incertidumbre con respecto al estado y eficacia de los programas de medidas. En concreto, hay puntos débiles en el control, las metodologías de evaluación del estado y la relación entre las presiones y los programas de medidas. Se espera que las medidas previstas produzcan una mejora del estado ecológico y químico de las masas de agua superficiales del 11 % y el 3 %, respectivamente. Las medidas deberían también aportar una mejora del potencial ecológico de las masas de agua artificiales o muy modificadas<sup>75</sup> del 8 % y del 3 % en el estado

<sup>71</sup> Buen estado ecológico se define en la Directiva marco sobre el agua en referencia a la calidad de la comunidad biológica, las características hidrológicas y las características químicas.

<sup>72</sup> El buen estado químico se define en la Directiva marco sobre el agua en referencia al cumplimiento de todas las normas de calidad establecidas para las sustancias químicas a escala europea.

<sup>73</sup> En el caso del agua subterránea, se ha adoptado un enfoque preventivo que comprende la prohibición de vertidos directos a las aguas subterráneas y la obligación de controlar las masas de agua subterránea.

<sup>74</sup> La contaminación difusa procede de actividades generalizadas sin una fuente diferenciada.

<sup>75</sup> Muchas cuencas hidrográficas y aguas europeas se han visto alteradas por las actividades humanas, como el drenaje del terreno, la protección contra las inundaciones o la construcción de presas para la

químico. Asimismo, es necesario plantear mejor la modernización del riego en los programas de medidas; los caudales ecológicos establecidos deben garantizar un buen estado ecológico, y las exenciones que se reflejan en los planes hidrológicos de cuenca deben estar mejor justificadas.

La Comisión evalúa de manera periódica la aplicación de la Directiva marco sobre el agua por parte de los Estados miembros<sup>76</sup>.

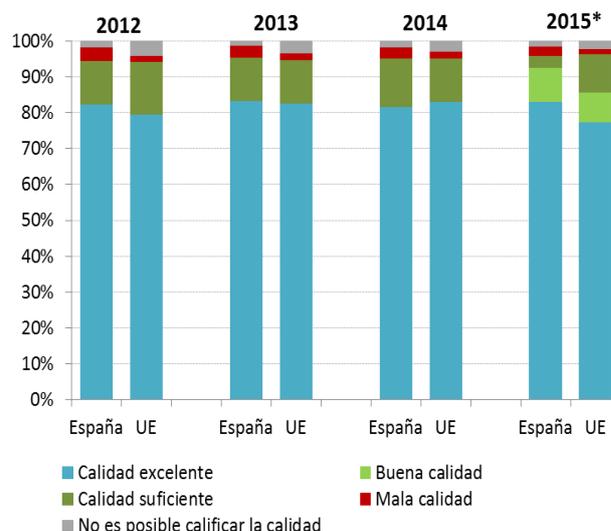
España ya adoptado la mayor parte de los veinticinco planes hidrológicos de cuenca de segunda generación y lo ha notificado a la Comisión<sup>77</sup>. En este momento, la Comisión está evaluando el contenido de dichos planes.

En cuanto a la aplicación de la Directiva sobre nitratos, tras un control horizontal basado en los datos de la calidad del agua correspondientes al período 2008-2011, los programas de acción regionales y la actual designación de zonas vulnerables a los nitratos mostraron posibles insuficiencias. En determinadas regiones (como, por ejemplo, Cataluña), la producción ganadera intensiva, y en particular la ganadería porcina, supone una presión adicional sobre la calidad de los recursos hídricos.

En cuanto al agua potable, España alcanza unos índices de cumplimiento muy elevados del 99-100 % para los parámetros microbiológicos, químicos e indicadores establecidos en la Directiva relativa a las aguas de consumo humano<sup>78</sup>.

El gráfico 10 muestra que, en 2015 en España, de un total de 2 189 aguas de baño, el 83,2 % era de excelente calidad, el 9,5 % de buena calidad y el 3,3 % de calidad suficiente. 58 aguas de baño eran de poca calidad o no conformes, mientras que no fue posible evaluar las 31 aguas de baño restantes<sup>79</sup>.

Gráfico 10: Calidad de las aguas de baño 2012-2015<sup>80</sup>



\*La categoría «buena» se introdujo en el informe de 2015 sobre el agua de baño

En lo relativo a la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, España muestra altos índices de cumplimiento: el 99,7 % de la carga de aguas residuales se recoge, y el 86,2 % es objeto de un tratamiento secundario como muestra el gráfico 11. No obstante, únicamente el 38 % de la carga de aguas residuales que debería haber sido objeto de un tratamiento más riguroso se trata como tal.

Es importante señalar que todavía hay algunas aglomeraciones que no cumplen los requisitos y plazos de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, por lo que se requiere un mayor esfuerzo a este respecto. En consecuencia, la Comisión ha iniciado varios procedimientos de infracción contra España con respecto a zonas sensibles, normales y pequeñas aglomeraciones. La Comisión sigue muy de cerca estos casos de no conformidad.

El gráfico 11 muestra la carga total generada a escala de los Estados miembros (en equivalente habitante y con independencia de las aglomeraciones) y la carga que queda por abordar en España.

La necesidades estimadas de inversión (de las que debe informarse en virtud del artículo 17 de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas) para cumplir plenamente la Directiva en España son de 2 944 millones EUR.

creación de embalses.

<sup>76</sup> Más información sobre el estado de aplicación de la Directiva marco sobre el agua [aquí](#).

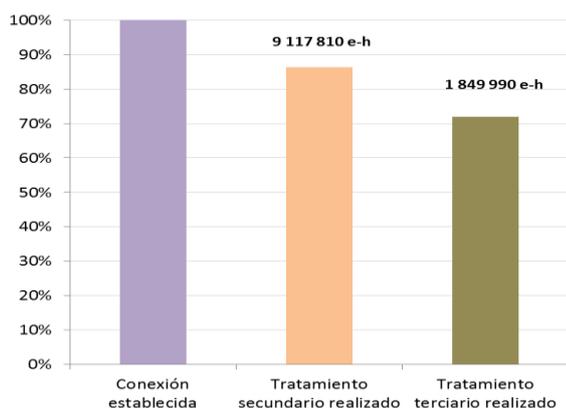
<sup>77</sup> Diecisiete de los veinticinco, con excepción del plan hidrológico de cuenca para las aguas interiores de Cataluña y los siete planes hidrológicos de cuenca de las Islas Canarias.

<sup>78</sup> [Informe de síntesis de la Comisión sobre la calidad del agua potable en el Unión](#) en el que se examinan los informes de los Estados miembros correspondientes al período 2011-2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, apartado 5, de la Directiva 98/83/CE; COM(2016) 666.

<sup>79</sup> Calidad de las aguas de baño de Europa en 2015, Informe n.º 9/2016, p. 26, AEMA.

<sup>80</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, [Informe anual sobre la calidad de las aguas de baño de Europa](#), 2016.

**Gráfico 11: Estado de las aguas residuales urbanas en España 2012 – Plazo final 2005<sup>81</sup>**



Determinadas zonas de España sufren estrés hídrico<sup>82</sup>, es decir, la demanda de agua excede los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles. Los planes hidrológicos de cuenca de España incluyen, por imperativo legal, balances hidrológicos a escala de los sistemas de explotación de agua que permitan evaluar la fiabilidad del suministro de agua para todos los usos y garantizar que los objetivos medioambientales se cumplen una vez contabilizadas las restricciones previas de caudales ecológicos. En zonas con estrés hídrico, la reutilización y desalinización del agua son parte de la combinación de recursos en la que se basa el sistema para satisfacer la demanda de agua.

En España, la disociación entre el crecimiento económico y el uso del agua sigue planteando problemas<sup>83</sup>. Sectores como la agricultura, el turismo y la energía dependen en gran medida del suministro de agua. Al mismo tiempo, las tarifas del agua son ligeramente inferiores a la media de la UE y se registran grandes diferencias entre ciudades y regiones. Además, hay una falta de transparencia en las subvenciones para el agua utilizada en la agricultura, y raramente se aplican los costes medioambientales (p. ej., los relacionados con la contaminación difusa). Asimismo, es necesario garantizar la sostenibilidad de los proyectos de riego, los caudales ecológicos establecidos deben garantizar un buen estado ecológico y las exenciones relacionadas con nuevas infraestructuras deben justificarse mejor en los planes hidrológicos de cuenca.

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.

También hay margen para un uso más eficiente de las infraestructuras de suministro de agua, p. ej.: hay plantas de desalinización construidas fundamentalmente en la costa mediterránea, algunas con apoyo financiero de la UE, que están infrautilizadas; la reducción de las fugas en las redes de suministro de agua debe ser una prioridad. Podrían también preverse medidas para mejorar la gobernanza del agua.

Finalmente, las inundaciones son un problema recurrente en España, pero a menudo se descartan las medidas naturales de retención de agua para la prevención de inundaciones, a pesar de que, en ocasiones, son más rentables que las infraestructuras físicas y sus costes son inferiores a los de la recuperación tras las inundaciones<sup>84</sup>.

### Medidas propuestas

- España debe seguir mejorando su política sobre el agua en consonancia con la lógica de intervención de la Directiva marco sobre el agua.
- Los métodos para evaluar el estado deben desarrollarse plenamente para mejorar la certeza sobre el estado del agua y deben financiarse adecuadamente los programas de control. Así se dispondrá de una mejor base de información para la toma de decisiones.
- Las nuevas modificaciones físicas de masas de agua deben evaluarse con arreglo al artículo 4, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua, tras considerar opciones alternativas y medidas adecuadas de mitigación.
- El control de la extracción de agua, tanto de aguas superficiales como subterráneas, debe mejorar. Debe ponerse en marcha una política eficaz de tarificación del agua, que incluya la recuperación de costes medioambientales y de recursos, en particular para la agricultura, con el fin de proporcionar un incentivo adecuado para el uso eficiente del agua. Sería también conveniente establecer un regulador nacional o un órgano de supervisión que garantice la coherencia y la adecuada recuperación de costes en las tarifas urbanas.
- España deberá garantizar la designación oportuna de zonas vulnerables al nitrato y reforzar las medidas destinadas a atajar la contaminación por nutrientes y mejorar, con el tiempo, la calidad del agua (aguas subterráneas, dulces y aguas salinas superficiales) en dichas zonas.
- Completar la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas a todas las

<sup>81</sup> Comisión Europea, 2016. [Octavo informe sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.](#)

<sup>82</sup> [Comisión Europea, 2016. Cuadro de indicadores sobre la eficiencia en el uso de los recursos 2015.](#)

<sup>83</sup> Estudio «*Potential for Growth and Job Creation through the Protection of Water Resources*» DG ENV 2015.

<sup>84</sup> RPA, 2014. Estudio sobre los beneficios socioeconómicos de la protección del medio ambiente y de la eficiencia en el uso de los recursos en relación con el Semestre Europeo. Estudio para la Comisión Europea, [anexo 1: Fichas por país.](#)

aglomeraciones, mediante el establecimiento de la infraestructura necesaria.

## Mejorar la sostenibilidad de las ciudades

La política de la UE sobre el entorno urbano anima a las ciudades a aplicar políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, incluidos enfoques innovadores para el transporte colectivo urbano y la movilidad, edificios sostenibles, eficiencia energética y conservación de la biodiversidad urbana.

El ODS 11 tiene como fin lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Europa es una unión de ciudades y pueblos; alrededor del 75 % de la población de la UE vive en zonas urbanas<sup>85</sup>. El entorno urbano plantea retos concretos para el medio ambiente y la salud humana, al tiempo que proporciona oportunidades y un aumento de eficiencia en el uso de los recursos.

Los Estados miembros, las instituciones europeas, las ciudades y las partes interesadas han elaborado una nueva agenda urbana para la UE (que incorpora la iniciativa «Ciudades Inteligentes») para abordar estos asuntos de manera integral, incluido su vínculo con los desafíos sociales y económicos. En el centro de esta agenda urbana estará el desarrollo de doce asociaciones en relación con los retos urbanos identificados, entre ellos, la calidad del aire y la vivienda<sup>86</sup>.

La Comisión Europea lanzará un nuevo sistema de indicadores de referencia en 2017<sup>87</sup>.

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, hay que señalar que Vitoria-Gasteiz (en el País Vasco) recibió el premio Capital Verde Europea en 2012<sup>88</sup> y Mollet del Vallés (en Cataluña) fue una de las dos ciudades ganadoras de la primera edición

de la Hoja Verde Europea en 2015<sup>89</sup>.

Debe destacarse que con el apoyo del FEDER, durante los últimos periodos de programación, España ha desarrollado importantes y excelentes iniciativas en lo referente al desarrollo urbano sostenible y a la regeneración urbana en muchas ciudades y localidades. En el periodo actual, 2014-2020, España ha lanzado además una ambiciosa iniciativa integral en favor de las administraciones locales con el fin de promover estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado<sup>90</sup>.

El transporte individual agrava los problemas estacionales de calidad del aire y congestión del tráfico<sup>91</sup> en las principales áreas metropolitanas de España, lo que conlleva costes sanitarios y económicos. Los últimos acontecimientos de Madrid demuestran claramente este hecho y sus consecuencias. Para abordar esta cuestión se requiere un enfoque integral que aporte beneficios medioambientales, así como económicos y sociales.

En el marco del Plan Nacional de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016, una de las medidas previstas por la administración española en este sentido es la distribución de distintivos ambientales para el 50 % de los vehículos españoles, es decir, 16 millones de vehículos que se clasificarán como «Cero», «Eco», «C» y «B» en función de su potencial contaminante<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, [Medio Ambiente Urbano](#).

<sup>86</sup> <http://urbanagendaforthe.eu/>

<sup>87</sup> La Comisión está elaborando una [herramienta de análisis comparativo y supervisión urbanos \(«UBaM»\)](#) que se pondrá en marcha en 2017.

Surgen buenas prácticas que podrán difundirse mejor a través de la aplicación de UBaM, y cada vez más a través de, p. ej., EUROCITIES, ICLEI, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), el Comité de las Regiones o el Pacto de los Alcaldes, entre otros.

<sup>88</sup> Comisión Europea, [Capital Verde](#).

<sup>89</sup> Comisión Europea, 2015. [Mollet del Vallès obtiene la Hoja Verde Europea 2015 inaugural](#).

<sup>90</sup> En el marco del programa operativo nacional Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020, el EDUSI (*Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*).

<sup>91</sup> INRIX, 2015. [Principales resultados: Informe Anual de Medición de Tráfico 2015](#).

<sup>92</sup> Véase <http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2016/20160414-dgt-clasifica-parque-vehiculos-funcion-potencial-contaminante.shtml>.



España ha firmado y ratificado casi todos los AMUMA. Ha firmado el Protocolo *Offshore* del Convenio de Barcelona, pero aún no lo ha ratificado.

## Acuerdos internacionales

Los Tratados de la UE requieren que la política medioambiental de la UE promueva medidas a escala internacional para abordar los problemas ambientales regionales o mundiales.

La mayor parte de los problemas medioambientales tienen carácter transfronterizo y con frecuencia un alcance mundial y solo pueden abordarse eficazmente mediante la cooperación internacional. Los acuerdos internacionales sobre medio ambiente celebrados por la Unión son vinculantes para las instituciones de la Unión y para sus Estados miembros. Esto requiere que la UE y los Estados miembros firmen, ratifiquen y apliquen efectivamente todos los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) de manera oportuna. Ello supondrá, asimismo, una contribución importante hacia la consecución de los ODS, a la que los Estados miembros se comprometieron en 2015, e incluye numerosos compromisos ya recogidos en acuerdos jurídicamente vinculantes.

El hecho de que algunos Estados miembros no firmasen o ratificasen una serie de AMUMA compromete la aplicación en materia medioambiental, incluso dentro de la Unión, así como la credibilidad de la Unión Europea en las negociaciones y encuentros internacionales sobre el tema, en los que apoyar la participación de terceros países en dichos acuerdos es un objetivo político consolidado de la UE. En acuerdos que incluyen votaciones, tiene un efecto directo en el número de votos emitidos por la UE.

## Parte II: Marco habilitador: herramientas de aplicación

### 4. Instrumentos e inversión basados en el mercado

#### Fiscalidad ecológica y subvenciones perjudiciales para el medio ambiente

El Plan de Acción de la UE para la Economía Circular alienta el uso de incentivos financieros e instrumentos económicos, como la fiscalidad, para garantizar que los precios de los productos reflejen mejor los costes medioambientales. La eliminación progresiva de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente se supervisa en el contexto del Semestre Europeo y en los programas nacionales de reformas presentados por los Estados miembros.

Gravar la contaminación y el uso de los recursos puede generar más ingresos y aporta importantes beneficios sociales y medioambientales. Además, la fiscalidad relacionada con el medio ambiente es una de las pocas que, en general, no perjudica al crecimiento.

Los impuestos medioambientales han sido una herramienta de uso común para lograr objetivos medioambientales en los diversos ámbitos políticos en España. No obstante, en la última década ha habido un descenso general en la recaudación de impuestos medioambientales como porcentaje de los ingresos fiscales totales. Hay también una cierta dispersión normativa y un enfoque heterogéneo en el caso de determinados impuestos a escala regional e incluso local.

En España, los ingresos de la fiscalidad medioambiental como porcentaje del PIB están entre los más bajos de la UE. Cabe señalar que, en 2012, España fue el Estado miembro con el porcentaje más bajo: 1,6 % del PIB, muy por debajo de la media de la Unión del 2,4 %. Este porcentaje representó el punto más bajo en diez años (2,08 % del PIB en 2002).

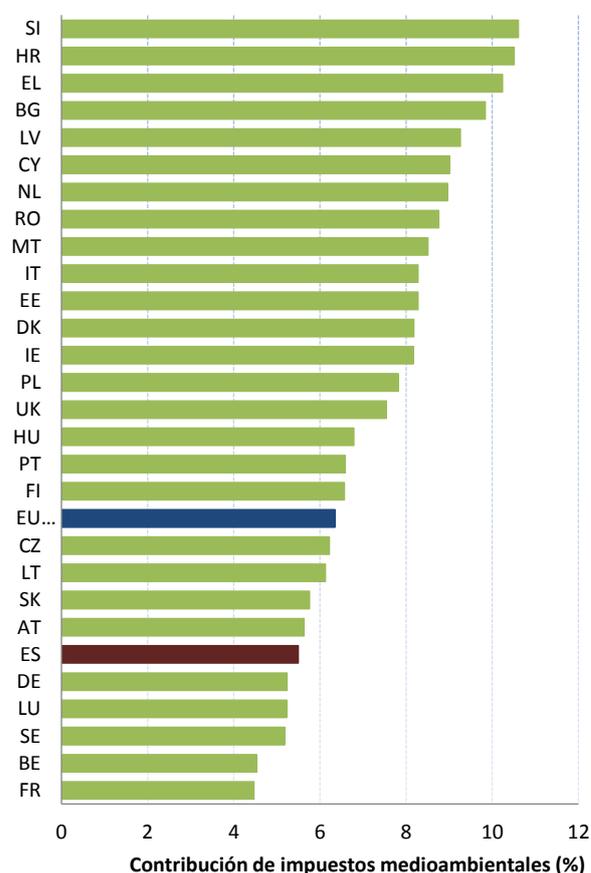
Según datos de 2014, España es el tercer país con el porcentaje más bajo en la UE (tras Lituania y Eslovaquia). Los ingresos por impuestos medioambientales supusieron únicamente el 1,85 % del PIB frente a una media del 2,46 % en la UE. Además, España es uno de los países con un porcentaje más bajo de fiscalidad ambiental en los ingresos por impuestos y contribuciones sociales (5,5 % del PIB en 2014, media de la UE 6,35 %), tal y como refleja el gráfico 12.

Como en la mayoría de los Estados miembros, la parte más importante de los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales proviene de los impuestos sobre la energía.

La reforma de la fiscalidad relacionada con el medio ambiente puede desempeñar un papel importante para mantener el crecimiento económico. Gravar la

contaminación y el uso de los recursos aportaría ingresos adicionales y, al mismo tiempo, contribuiría a desincentivar actividades que puedan suponer un mayor coste en el futuro en lo que a limpieza, gastos sanitarios, etc., se refiere. Estos ingresos suplementarios podrían, asimismo, sustituir los recortes en el gasto.

**Gráfico 12: Ingresos por impuestos medioambientales como porcentaje de los ingresos totales procedentes de impuestos y contribuciones sociales (con excepción de las contribuciones sociales imputadas) en 2014<sup>93</sup>**



Desplazar la presión fiscal desde el trabajo hacia impuestos que perjudiquen menos al crecimiento sigue siendo un reto en España, y se propuso como recomendación específica por país (REP) entre 2012 y 2014 en el marco del Semestre Europeo.

Se han adoptado algunas medidas en España en los últimos años, principalmente en el sector de la energía.

<sup>93</sup> Eurostat, [Ingresos por impuestos ecológicos](#), consultado en octubre de 2016.

Se instauró un impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero (Ley 16/2013), que se está introduciendo gradualmente desde 2014 hasta aplicarse plenamente en 2016. Desde 2013 (Ley 15/2012) España ha aplicado impuestos a la producción de energía eléctrica, a la producción de combustible nuclear y al almacenamiento de residuos radiactivos. Esos impuestos han contribuido a aumentar ligeramente el porcentaje español anteriormente mencionado. Además, España aprobó en 2015 un nuevo impuesto sobre la extracción de hidrocarburos (gas y petróleo). No obstante, es probable que los efectos prácticos de este nuevo impuesto sean insignificantes.

Hay un margen claro 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 municipales de circulación no siempre reflejan el rendimiento medioambiental de los vehículos. También podrían estudiarse nuevas opciones en los sectores de los residuos y el agua. Los impuestos sobre los vertidos pueden ser una herramienta de apoyo al tratamiento de los residuos municipales. Debe revisarse la política sobre tarificación del agua y su planteamiento, ya que es una cuestión fundamental para la mejora de gestión del agua en España.

A este respecto, un estudio de 2016 sugiere que hay un potencial considerable para la obtención de ingresos adicionales procedentes de impuestos medioambientales en España<sup>94</sup>. En un escenario de buenas prácticas<sup>95</sup> dichos impuestos podrían generar 3 450 millones EUR más para 2018 y alcanzar los 6 960 millones EUR en 2030 (ambas cifras en términos reales de 2015), lo que equivaldría a un aumento de un 1,11 % y 1,82 % del PIB en 2018 y 2030, respectivamente.

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*) realizó un análisis exhaustivo de esta cuestión, proponiendo recomendaciones específicas para armonizar y mejorar el funcionamiento de los impuestos medioambientales en España, incrementando los ingresos de manera más

lógica y sostenible. No obstante, aunque dicho informe fue encargado por el Gobierno español, esas medidas no forman parte de la reforma fiscal nacional aprobada en España a finales de 2014 (Ley 26/2014).

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

Por tanto, España debe considerar todo el potencial de la fiscalidad medioambiental, así como aplicar un informe coherente en todo el país, a fin de aprovechar los beneficios ambientales, económicos y sociales (puestos de trabajo).

La reducción de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente es otro reto fundamental. España todavía subvenciona los combustibles fósiles, el carbón local, los automóviles de empresa y el gasóleo con respecto a la gasolina cuando los objetivos políticos podrían alcanzarse de manera menos perjudicial para el medio ambiente.

España no cuenta con una estrategia global para eliminar las subvenciones nocivas para el medio ambiente, aunque su abandono puede ofrecer ventajas económicas, sociales y medioambientales, permitir una mayor competitividad y contribuir a la consolidación presupuestaria<sup>96</sup>. Es importante garantizar que los tipos impositivos de la energía sean más uniformes en todos los combustibles y usos, y que el sistema tributario no favorezca indebidamente las soluciones basadas en los combustibles fósiles.

España es uno de los Estados miembros que más uso hace de las subvenciones a los combustibles fósiles<sup>97</sup>. El diferencial diésel-gasolina no está justificado desde una perspectiva medioambiental: el diésel emite niveles superiores de varios contaminantes atmosféricos y debería estar sujeto a impuestos más elevados. El diferencial del diésel en España es del 26 % (un 0 % indica el mismo nivel impositivo para automóviles de gasolina o diésel, es decir, no hay diferencial diésel)<sup>98</sup>. Al aplicar impuestos más bajos sobre el diésel se produjo una «dieselización» del parque automovilístico en Europa. Actualmente, más del 55 % de los nuevos vehículos matriculados en la UE son diésel, mientras que en España

<sup>94</sup> Eunomia Research and Consulting, IEEP, Aarhus University, ENT, 2016. [Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28](#). Nota: los Gobiernos nacionales son los encargados de establecer los tipos de imposición en el marco de las normas del mercado único de la Unión, y este informe no sugiere cambios concretos en el nivel impositivo. Simplemente presenta las conclusiones del estudio de 2016 realizado por Eunomia *et al.* sobre los posibles beneficios que podrían aportar distintos impuestos medioambientales. Corresponde, pues, a las autoridades nacionales analizar el estudio y sus repercusiones concretas en el contexto nacional. Un primer paso a este respecto, que ya han dado algunos Estados miembros, es crear grupos de expertos para evaluar dichas repercusiones y elaborar propuestas específicas.

<sup>95</sup> Un panorama de buenas prácticas se refiere a la comparación con prácticas recomendables de otros Estados miembros.

<sup>96</sup> Objetivo intermedio para 2020 sobre la eliminación de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente incluido en la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos [COM(2011) 571 final].

<sup>97</sup> <http://www.oecd.org/site/tadffss/publication/>

<sup>98</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente 2016, [Environmental taxation and EU environmental policies](#), cuadro 4.3, p. 24.

esta cifra llega al 63 %. Asimismo, deberían reconsiderarse las exenciones del impuesto sobre el carbón.

Por tanto, desarrollar una estrategia nacional para la eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente sería un criterio positivo para España.

### Contratación pública ecológica

Las políticas de contratación pública ecológica de la UE animan a los Estados miembros a adoptar medidas adicionales para alcanzar el objetivo de aplicar criterios de contratación pública ecológica, como mínimo, al 50 % de las licitaciones públicas.

La contratación pública ecológica (CPE) es el proceso por el cual las autoridades públicas pretenden adquirir productos, servicios y obras con un impacto medioambiental reducido durante su ciclo de vida, en comparación con el de otros productos, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar.

La capacidad adquisitiva de la contratación pública equivale aproximadamente al 14 % del PIB<sup>99</sup>. Una parte importante de este dinero se emplea en sectores con un elevado impacto medioambiental como la construcción y el transporte, de modo que la CPE puede contribuir de manera significativa a reducir el impacto del gasto público y a promover iniciativas empresariales innovadoras y sostenibles. La Comisión ha propuesto una serie de criterios de CPE para la UE<sup>100</sup>.

En líneas generales, España no cuenta con una política de contratación pública horizontal y coherente para todo el territorio, ni existen controles suficientes sobre la correcta aplicación de las normas de contratación pública, en particular, en los niveles inferiores a la administración central<sup>101</sup>.

La estrategia nacional sobre Contratación Pública Ecológica (CPE) en España es el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. Se aprobó en enero de 2008<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Comisión Europea, 2015. [Contratación pública](#).

<sup>100</sup> 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 CPE. La idea fundamental de la CPE se basa en contar con unos criterios medioambientales claros, verificables, justificables y ambiciosos para productos y servicios sobre la base de un enfoque de ciclo de vida y una base objetiva científica.

<sup>101</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Informe sobre España 2016 en el marco del Semestre Europeo [SWD(2016) 78 final], de 26.2.2016.

<sup>102</sup> Boletín Oficial del Estado (BOE) de [31.1.2008](#).

Se han elaborado criterios de CPE a escala nacional para los siguientes grupos de productos: construcción y mantenimiento, transporte, energía, equipos de oficina, papel y publicaciones, mobiliario, productos y servicios de limpieza y eventos. Algunas regiones también han aplicado medidas a este respecto, p. ej.: en Cataluña, el acuerdo de gobierno sobre contratación pública está basado en los criterios de CPE de la UE y en el País Vasco los criterios de CPE se establecen basándose en consultas de mercado fundamentalmente a partir de los criterios de CPE de la UE<sup>103</sup>.

Los objetivos de la CPE son alcanzar niveles de adquisición con criterios ecológicos de entre el 25 y el 100 % dependiendo del grupo de productos y de la fase de aplicación. Se han incluido ocho grupos de productos, de conformidad con los grupos prioritarios de la Comisión Europea, junto con un calendario para la consecución de objetivos específicos. También se han establecido objetivos para la reducción del consumo y la combinación energética<sup>104</sup>.

España ha aprobado dos informes sobre la situación de la contratación pública ecológica en la Administración General del Estado. El primer informe en noviembre de 2011 y el último en julio de 2015.

El segundo informe se realizó de conformidad con las disposiciones del mencionado Plan de Contratación Pública Verde y refleja avances desde la aprobación del primer informe sobre la aplicación de medidas en favor de la contratación pública ecológica.

El informe refleja, en líneas generales, la consecución de un amplio grado de cumplimiento, con la aplicación de prácticamente la totalidad de los resultados en la mayor parte de los ocho grupos de productos mencionados para los que el Plan da prioridad a la inclusión de criterios medioambientales. Debe destacarse la sustitución generalizada de las publicaciones en papel por publicaciones electrónicas.

### Inversiones: la contribución de los fondos de la UE

Los Reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos establecen que los Estados miembros deben promover objetivos medioambientales y climáticos en sus estrategias y programas de financiación en relación con la cohesión económica, territorial y social, el desarrollo rural y la política marítima, y reforzar la capacidad de los órganos de ejecución para obtener inversiones rentables y sostenibles en esos ámbitos.

<sup>103</sup> Comisión Europea, 2015 [Documentación sobre Planes Nacionales de Acción en materia de CPE](#).

<sup>104</sup> Comisión Europea, 2015 [Documentación sobre Planes Nacionales de Acción en materia de CPE](#).

Hacer un buen uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)<sup>105</sup> es esencial para lograr los objetivos medioambientales e integrarlos en otros ámbitos políticos. Otros instrumentos como Horizonte 2020, el Programa LIFE y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)<sup>106</sup> pueden también respaldar la aplicación y la difusión de las mejores prácticas.

En términos absolutos, España es tradicionalmente un importante beneficiario de la política de cohesión de la UE<sup>107</sup>.

La financiación de la UE recibida por España durante los últimos períodos de programación ha contribuido de manera significativa a lograr los estándares ambientales así como a mejorar la aplicación de la política y la legislación medioambientales de la UE en muchos sectores, p. ej.: el agua y los residuos.

Los datos actuales sugieren que los fondos de la UE para el período 2007-2013 se han gastado casi en su totalidad<sup>108</sup>.

España recibirá en total 28 560 millones EUR<sup>109</sup> de los fondos de la política de cohesión a lo largo del período de programación 2014-2020 (FEDER y FSE, incluida la financiación de la cooperación territorial europea y la dotación para la Iniciativa de Empleo Juvenil).

España recibirá también 8 290 millones EUR para desarrollo rural (Feader) y 1 160 millones EUR para la pesca y el sector marítimo (FEMP).

En el período 2014-2020, trece de las diecinueve regiones españolas están alcanzando la condición de región más desarrollada y, por tanto, reciben menos financiación de la UE, mientras que el Fondo de Cohesión ya no está disponible para España. Las inversiones medioambientales también 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 11,8 % del FEDER (2 300 millones EUR).

<sup>105</sup> 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.

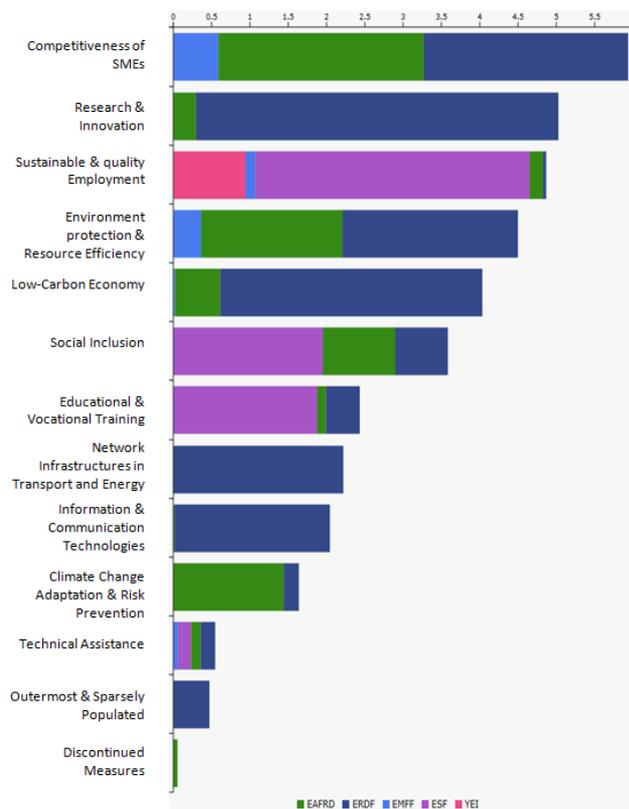
<sup>106</sup> Banco Europeo de Inversiones, 2016, [Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas](#).

<sup>107</sup> En términos absolutos (importe recibido) España fue el principal beneficiario hasta el período 2000-2006. El segundo en 2007-2013 y el tercero en el período 2014-2020.

<sup>108</sup> Los datos definitivos para el período 2007-2013 solo estarán disponibles a finales de 2017.

<sup>109</sup> Precios actuales, noviembre de 2011.

**Gráfico 13: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020: Presupuesto España por tema, miles de millones EUR<sup>110</sup>**



En lo que a los sectores medioambientales se refiere, las principales prioridades de España para el período 2014-2020 del FEDER son: aguas residuales (alrededor de 1 100 millones EUR), rehabilitación de zonas industriales y tierra contaminada (256 millones EUR), biodiversidad y Natura 2000 (225 millones EUR) y adaptación al cambio climático (195 millones EUR).

Hay un programa operativo nacional de crecimiento sostenible, con la mayor dotación del FEDER (alrededor de 5 500 millones EUR) con cuatro ejes prioritarios: economía hipocarbónica, desarrollo urbano sostenible, calidad del agua y transporte sostenible. Este programa operativo concentra una gran parte de las inversiones medioambientales, aunque también están presentes en muchos programas operativos regionales del FEDER.

Además, cabe señalar los distintos programas operativos de cooperación territorial del FEDER (cooperación transnacional y transfronteriza) con participación de España en los que las inversiones medioambientales tienen un peso considerable.

La integración medioambiental se ha garantizado en el Acuerdo de Asociación 2014-2020 y en los distintos programas operativos para los cuatro Fondos EIE

<sup>110</sup> Comisión Europea, [datos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos por país](#).

mediante la aplicación de la Directiva EAE y por otros medios. La Red española de Autoridades Ambientales, con la participación de la Dirección General de Medio Ambiente (DG ENV) y la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO), tiene un papel importante en la promoción de la integración medioambiental en la financiación de la UE.

En España, las condiciones temáticas *ex ante* medioambientales sobre el agua y los residuos solo se han cumplido parcialmente. Por tanto, se han acordado con las autoridades españolas planes de acción para cumplir todos los criterios antes del fin de 2016. Estos planes de acción desempeñan un papel muy importante a la hora de acelerar la aplicación de la política medioambiental de la UE y promover un diálogo con las autoridades nacionales competentes.

Se considera que se ha cumplido la condición *ex ante* medioambiental general sobre evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica (analizando el marco jurídico y las disposiciones efectivas para cumplir las normas de evaluación de impacto ambiental), teniendo en cuenta también los compromisos contraídos por las autoridades españolas.

España debería aprovechar los Fondos EIE disponibles para el período de programación 2014-2020 con el fin de mejorar la conformidad con la legislación y la política medioambientales de la UE, así como utilizar el potencial de la economía verde para la competitividad y la creación de empleo.

Es muy pronto para extraer conclusiones sobre el uso y el resultado de los Fondos EIE para el período 2014-2020, ya que los programas pertinentes están todavía en una fase temprana de ejecución.

En cuanto a la integración de las inquietudes medioambientales en la política agrícola común (PAC), los dos ámbitos clave para España (como para el resto de los Estados miembros) son, en primer lugar, utilizar los fondos de desarrollo rural para sufragar la gestión medioambiental de la tierra y otras medidas medioambientales, evitando al mismo tiempo financiar medidas que puedan perjudicar al medio ambiente; y, en segundo lugar, garantizar una aplicación eficaz del primer pilar de la PAC con respecto a la condicionalidad y el componente ecológico del primer pilar. El 30 % de la dotación para pagos directos se destina a prácticas ecológicas beneficiosas para el medio ambiente. Una aplicación ambiciosa desde el punto de vista medioambiental del componente ecológico del primer pilar contribuiría, sin duda, a mejorar la situación medioambiental en zonas que no abarca el desarrollo rural, incluidas las zonas intensivas.

Hay que señalar que la aplicación de la elegibilidad de la tierra a efectos del primer pilar de la PAC (pagos directos) por parte de España es muy restrictiva y enumera los

factores con capacidad de reducción (factores que reducen el número de hectáreas por las que se reciben pagos directos) que no son los factores estándar (p. ej., una pendiente). Un número elevado de hectáreas de silvopastoreo no fueron admisibles para los pagos de la PAC, o su elegibilidad (número de hectáreas elegibles) disminuyó considerablemente. Esto se debe también a que, en virtud de los programas de desarrollo rural (Feader) dentro de la medida agroambiental y climática, únicamente las parcelas elegibles en virtud del primer pilar de la PAC pueden recibir ayuda por hectárea para, p. ej., gestión extensiva, acciones relacionadas con la biodiversidad de la manera en que España lo aplica. Es una cuestión muy problemática y puede afectar a grandes extensiones de hábitats de Natura 2000 que dependen (en alguna medida) del pastoreo. Es de vital importancia que quienes administran la tierra, los agricultores, que proporcionan bienes públicos a través de la agricultura tradicional, sustentando diversos servicios ecosistémicos, consigan que sus parcelas sean elegibles para financiación en virtud de la PAC en la medida en la que haya una gestión activa de la tierra.

Se ha sugerido a España que mejore las normas, mediante un diálogo constructivo con la Comisión Europea, también con la DG ENV, con el fin de no perjudicar a administradores de tierras que realizan una administración agrícola activa de la tierra.

En cuanto a un instrumento financiero estrictamente medioambiental como el Programa LIFE, debe señalarse que, desde que la Comisión Europea lo puso en marcha en 1992, se han financiado en España un total de 738 proyectos. De ellos, 458 se centran en la innovación y demostración en el ámbito medioambiental, 261 en la conservación de la naturaleza y la biodiversidad de la vida silvestre y nueve en la información y la comunicación. Asimismo, en 2014 recibían cofinanciación de LIFE ocho proyectos de acción por el clima. Estos proyectos suponen una inversión total de 1 200 millones EUR, de los cuales 573 millones han sido aportados por la Unión Europea.

Para el período 2014-2017, se han destinado con carácter indicativo unos 75 millones EUR a España mediante una asignación nacional. Se espera que el índice de éxito de los proyectos españoles no se vea afectado por el abandono de las asignaciones nacionales a partir de 2018, ya que siempre ha habido bastantes solicitudes españolas de muy alto nivel.

España ha sido siempre uno de los países con mayor número de propuestas presentadas para el Programa LIFE y, tradicionalmente, los proyectos españoles han tenido éxito en la consecución de sus objetivos. Así, por ejemplo, los proyectos españoles de LIFE han logrado aumentar las zonas marinas protegidas en España, pasando de menos del 1 % a más del 8 % del territorio marino; han mejorado la situación del felino más

amenazado del mundo, el lince ibérico, pasando de especie en peligro crítico de extinción a especie en peligro de extinción, y han contribuido de manera sustancial a sensibilizar sobre las ventajas de Natura 2000 y de la gestión sostenible de los recursos en España.

## 5. Gobernanza eficaz y conocimiento

El ODS 16 tiene como fin facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. El ODS 17 tiene como objetivo una mejor aplicación, mejorando la coordinación de las políticas y la coherencia de las políticas, estimulando la ciencia, la tecnología y la innovación, estableciendo alianzas y desarrollando indicadores de progreso.

La gobernanza eficaz de la legislación y las políticas medioambientales de la UE requiere un marco institucional adecuado, coherencia y coordinación de las políticas, aplicación de instrumentos jurídicos y no jurídicos, colaboración con partes interesadas no gubernamentales y niveles adecuados de conocimientos y competencias<sup>111</sup>. El éxito en la aplicación depende, en gran medida, de que los gobiernos central, regional y local cumplan sus funciones legislativas y administrativas clave, en particular la adopción de una sólida normativa de aplicación, una actuación coordinada para lograr los objetivos medioambientales y unos procesos de toma de decisiones adecuados sobre cuestiones como los permisos industriales. Más allá del cumplimiento de dichas funciones, el gobierno debe intervenir para garantizar la observancia diaria por parte de los operadores económicos, las empresas de servicios públicos y los particulares («garantía de cumplimiento»). La sociedad civil también tiene un papel que desempeñar, incluso mediante acciones judiciales. Para sustentar el papel de todos los agentes, es fundamental recopilar y compartir el conocimiento y las pruebas sobre el estado del medio ambiente y las presiones, causas e impactos medioambientales.

Asimismo, una gobernanza eficaz de la legislación y las políticas medioambientales de la UE se beneficia del diálogo en el seno de los Estados miembros y entre estos y la Comisión sobre si la actual legislación medioambiental de la UE es adecuada para sus fines. La legislación solo puede aplicarse correctamente si tiene en cuenta las experiencias a escala de los Estados miembros a la hora de poner en práctica los compromisos de la UE. La iniciativa «Make it Work», un proyecto impulsado por los Estados miembros establecido en 2014, organiza un debate sobre cómo puede mejorarse la claridad, coherencia y estructura de la legislación medioambiental de la UE sin rebajar el nivel de las normas de protección existentes.

### Gobernanza eficaz en los gobiernos central, regional y local

Es preciso dotar a los que intervienen en la aplicación de la legislación de medio ambiente, a nivel de la Unión, nacional, regional y local, de los conocimientos, las herramientas y la capacidad necesarios para incrementar los beneficios que resulten de esa legislación y mejorar la gobernanza del procedimiento de ejecución.

#### Capacidad para aplicar normas

Es fundamental que las administraciones central, regional y local tengan la capacidad, las competencias y la formación necesarias para llevar a cabo sus propias tareas y cooperar y coordinarse de manera eficaz, dentro de un sistema de gobernanza multinivel.

El Índice de calidad de la gobernanza en Europa (European Quality of Government Index) de 2013 situaba a España en el decimoquinto puesto de los veintiocho Estados miembros<sup>112</sup>.

Según los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad de 2015 del Banco Mundial, España obtiene una puntuación muy por debajo de la media europea en el indicador de eficacia del gobierno, que refleja las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la capacidad del funcionariado y su independencia de las presiones políticas, así como la calidad de la formulación de políticas<sup>113</sup>.

Durante los últimos años, ha habido en España avances encaminados a racionalizar y mejorar la eficiencia de las distintas administraciones públicas. Al mismo tiempo, debido a la crisis económica, el sector público ha sufrido importantes recortes en los recursos, y ello ha afectado también al sector medioambiental.

La Administración Pública española está altamente descentralizada. Esto se refleja en el porcentaje de gasto gestionado por los niveles de gobierno regional y local (39 % del total de gasto no consolidado en el período 2018-2014). Esta cuestión está todavía más acentuada en el ámbito del medio ambiente.

<sup>111</sup> La Comisión viene realizando una labor de mejora de los conocimientos de cada país sobre la calidad y el funcionamiento de los sistemas administrativos de los Estados miembros.

<sup>112</sup> Charron N., 2013. [European Quality of Government Index \(EQI\)](#).

<sup>113</sup> Banco Mundial - [Indicadores Mundiales de Gobernabilidad de 2015](#).



La Constitución Española (1978) establece que el Estado tiene competencia exclusiva (Parlamento nacional 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 básica.

La mayor parte de las competencias en materia de aplicación medioambiental corresponden a las regiones, aunque la administración central retiene importantes atribuciones en ámbitos como la gestión del agua en los ríos que atraviesan distintas regiones y la protección de las costas. Las autoridades locales también tienen una función importante en ámbitos como la gestión de los residuos, la calidad del aire o el desarrollo urbano sostenible.

Las diversas administraciones públicas que participan en la aplicación de la legislación medioambiental tienen niveles diferentes en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos y humanos para realizar sus funciones.

El Gobierno español aprobó la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS) en 2007. Aún no se ha realizado un examen periódico ni la supervisión de dicha estrategia, concretamente desde el comienzo de la crisis económica en 2008. Además, algunas Comunidades Autónomas han aprobado también sus estrategias regionales de desarrollo sostenible.

La idea de la sostenibilidad volvió a surgir con la Ley de Economía Sostenible, de 2011. Aunque como articulación de qué debe ser una economía sostenible en el contexto español es bienvenida, la Ley de Economía Sostenible reafirma, en líneas generales, compromisos ya existentes, y las medidas medioambientales se aplican independientemente de otros ámbitos de acción incluidos en la ley<sup>114</sup>. Además, esta Ley prevé la elaboración de un informe periódico sobre su aplicación y

resultados, que no se ha realizado.

Los avances en la política medioambiental en España están fundamentalmente impulsados por las directivas y reglamentos de la UE. En la última década, se ha progresado en la transposición a su debido tiempo de las directivas de la UE sobre medio ambiente. Tradicionalmente la Comisión ha recibido un gran número de quejas contra España en el ámbito del medio ambiente. En general, la cooperación entre las autoridades españolas y los servicios de la Comisión para resolver los asuntos pendientes en materia de aplicación de la legislación medioambiental es fluida. El número de infracciones ha disminuido en los últimos años. No obstante sigue habiendo importantes deficiencias en la aplicación, p. ej.: en los sectores de las aguas residuales y los residuos. Algunos casos de los que la Comisión ha tenido conocimiento indican, además, que el cumplimiento de la legislación medioambiental no es siempre efectivo, es decir, que sigue habiendo actividades ilegales o que los daños medioambientales no se subsanan durante años, a pesar de la intervención de las autoridades competentes<sup>115</sup>.

### Coordinación e integración

Las evaluaciones de impacto son herramientas importantes para garantizar la integración medioambiental en todas las políticas gubernamentales<sup>116</sup>.

La transposición de la Directiva revisada sobre las evaluaciones de impacto ambiental<sup>117</sup> supondrá una oportunidad para racionalizar el marco normativo sobre las evaluaciones medioambientales.

La Comisión promueve la racionalización de las evaluaciones ambientales para evitar los solapamientos en dichas evaluaciones y acelerar la toma de decisiones sin comprometer la calidad del procedimiento de evaluación ambiental. La Comisión ha publicado un documento de orientación en 2016<sup>118</sup> con respecto al establecimiento de procedimientos conjuntos y/o coordinados para proyectos sujetos a evaluaciones en virtud de la Directiva EIA, la Directiva de hábitats, la Directiva marco sobre el agua y la Directiva de emisiones

<sup>115</sup> Como el vertedero de neumáticos usados de Seseña, en la provincia de Toledo, cerca de Madrid, que finalmente ardió en mayo de 2016.

<sup>116</sup> El artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que «[l]as exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible».

<sup>117</sup> La transposición de la Directiva 2014/52/UE está prevista para mayo de 2017.

<sup>118</sup> Comisión Europea, 2016. Comunicación de la Comisión — [Documento de orientación de la Comisión sobre la racionalización de las evaluaciones ambientales efectuadas en virtud del artículo 2, apartado 3, de la Directiva de evaluación de impacto ambiental](#) (Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, modificada por la Directiva 2014/52/UE).

<sup>114</sup> OCDE [Informe de Evaluación del Desempeño Ambiental de España \(2015\)](#).

industriales.

En los últimos años, España ha adoptado distintas medidas para racionalizar el proceso de EIA, como la nueva legislación básica en materia de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica<sup>119</sup>.

Una administración tan descentralizada como la española supone retos en cuanto a la coordinación en diversos ámbitos políticos, como el medio ambiente.

El sistema jurídico español prevé algunos mecanismos de cooperación y coordinación en los niveles político y técnico, principalmente entre la administración del Estado y las Comunidades Autónomas, como la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y algunos comités técnicos y participativos, como el Consejo Nacional del Agua y el Consejo Asesor de Medio Ambiente. No obstante, hay un claro margen de mejora y refuerzo de estas acciones de cooperación.

Como práctica recomendable, cabe señalar la experiencia de la Red española de Autoridades Ambientales, que es un foro puramente técnico de autoridades de gestión y medioambientales para el fomento de la integración medioambiental en la aplicación de la política de cohesión de la UE en España. Esta red, creada en 1997, ha servido de inspiración a redes similares de integración medioambiental en otros Estados miembros e incluso a la Red Europea de Autoridades Ambientales y de Autoridades de Gestión (ENEA-MA).

### Medidas propuestas

- España debe abordar la fragmentación a escala regional y local desarrollando mejores mecanismos de coordinación para el medio ambiente.

### Garantía de cumplimiento

La legislación de la UE en general, y las disposiciones específicas sobre inspecciones, otros controles, sanciones y responsabilidad medioambiental contribuyen a sentar las bases de los sistemas de los que los Estados miembros deben disponer para garantizar el cumplimiento de las normas medioambientales de la UE.

Las autoridades públicas contribuyen a garantizar la rendición de cuentas de los responsables supervisando y promoviendo el cumplimiento y adoptando medidas creíbles de seguimiento (es decir, la ejecución) cuando se producen incumplimientos o surgen responsabilidades. El control del cumplimiento puede hacerse tanto a iniciativa de las propias autoridades como en respuesta a quejas de ciudadanos. Puede implicar el uso de comprobaciones de distintas clases, como las inspecciones de actividades

permitidas, la vigilancia de posibles actividades ilegales, investigaciones por delitos y auditorías en el caso de deficiencias sistémicas. De manera similar, hay una serie de medios para promover el cumplimiento, como campañas de sensibilización y el uso de documentos de orientación y herramientas de información en línea. El seguimiento de los incumplimientos y responsabilidades puede incluir actuaciones administrativas (p. ej., retirada de un permiso), el recurso al Derecho penal<sup>120</sup> y acciones en virtud de las leyes de responsabilidad (p. ej., reparación tras daños provocados por un accidente utilizando las normas de responsabilidad) y de la legislación contractual (p. ej., medidas para requerir el cumplimiento de contratos de conservación de la naturaleza). De manera conjunta, todas estas intervenciones constituyen la «garantía de cumplimiento» tal y como muestra el gráfico 14.

Gráfico 14: Garantía de cumplimiento medioambiental



Las mejores prácticas han pasado a valerse de un enfoque basado en el riesgo en los niveles estratégico y operativo en los que la combinación más idónea de control, promoción y ejecución del cumplimiento se dirige a los problemas más graves. Las mejores prácticas reconocen también la necesidad de coordinación y cooperación entre las distintas autoridades con el fin de garantizar la coherencia, evitar la duplicación del trabajo y reducir la carga administrativa. La participación activa en las redes paneuropeas de inspectores, policía, fiscales y jueces, como la Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de medio ambiente (IMPEL)<sup>121</sup>, el Foro Europeo de Jueces para el Medio Ambiente (EUFJE)<sup>122</sup>, la Red Europea de Fiscales de Medio Ambiente (ENPE)<sup>123</sup> y la Red Europea de Lucha contra la Delincuencia Medioambiental (EnvicrimeNet)<sup>124</sup>,

<sup>120</sup> Unión Europea, [Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.](#)

<sup>121</sup> [Red europea para la aplicación y el cumplimiento de la Ley del Medio Ambiente.](#)

<sup>122</sup> [Foro Europeo de Jueces para el Medio Ambiente.](#)

<sup>123</sup> [Red Europea de Fiscales de Medio Ambiente.](#)

<sup>124</sup> [EnviCrimeNet.](#)

<sup>119</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre de 2013, de evaluación ambiental.

es una herramienta valiosa para compartir experiencias y buenas prácticas.

En la actualidad, hay una serie de obligaciones sectoriales sobre inspecciones, y la Directiva de la UE sobre responsabilidad medioambiental (DRM)<sup>125</sup> proporciona un medio para garantizar que el principio de «quien contamina, paga» se aplique en el caso de accidentes e incidentes que dañen el medio ambiente. Asimismo, hay información disponible al público sobre los puntos fuertes y débiles en cada Estado miembro.

Para cada Estado miembro se revisó, por tanto, lo siguiente: utilización de una garantía de cumplimiento basada en el riesgo; coordinación y cooperación entre autoridades y participación en redes paneuropeas; y aspectos clave de la aplicación de la DRM sobre la base del informe de aplicación publicado recientemente por la Comisión y la evaluación REFIT (programa de adecuación y eficacia de la reglamentación)<sup>126</sup>.

España ha dado pasos importantes para respaldar la garantía de cumplimiento basada en el riesgo:

- En 2008, a instancias de las Comunidades Autónomas, se creó la Red de Inspección Ambiental (REDIA) con el objetivo de mejorar la cooperación y lograr una mayor coherencia en la labor de inspección en todo el país, mediante la elaboración de directrices y normas comunes, y formación<sup>127</sup>.
- Consciente de la necesidad de especialización profesional para luchar eficazmente contra los delitos medioambientales, España ha creado una unidad de policía (SEPRONA) para combatir la delincuencia medioambiental y las Fiscalías de Medio Ambiente, que han tenido un extraordinario éxito en la investigación y enjuiciamiento de la delincuencia medioambiental organizada. Publica un informe anual de sus actividades, en el que presenta los principales asuntos investigados durante el año y ofrece estadísticas.
- Un proyecto financiado por LIFE+ para abordar un caso de envenenamiento de aves rapaces raras mediante el uso de venenos ilegales<sup>128</sup> ilustra el uso de la garantía de cumplimiento basada en el riesgo,

<sup>125</sup> Unión Europea, [Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental](#), p. 56.

<sup>126</sup> [COM\(2016\) 204 final](#) y [COM\(2016\) 121 final](#) de 14.4.2016. Esto puso de manifiesto la necesidad de más pruebas sobre cómo se utiliza la Directiva en la práctica; de herramientas de apoyo a su aplicación, como orientación, formación y registros de asuntos relacionados con la DRM; y de disponibilidad de garantías financieras en caso de que los sucesos o incidentes generen costes de reparación.

<sup>127</sup> <http://www.magrama.gob.es/en/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-industrial/inspeccion-ambiental/redia/>.

<sup>128</sup> Según un estudio elaborado por la Comisión, España es uno de los Estados miembros en los que el envenenamiento es una práctica extendida y tiene, cuando menos, un impacto moderado en la conservación de especies ornitológicas (Bio Intelligence, Informe 2011, p. 22).

con promoción del cumplimiento, control del cumplimiento y ejecución, combinados en una estrategia general<sup>129</sup>.

No obstante, hay diferencias significativas entre regiones en cuanto a los recursos disponibles y las herramientas e instrumentos utilizados, como planes de inspección, informes de inspección y control de las actuaciones<sup>130</sup>.

Se carece de información actualizada sobre las siguientes cuestiones:

- disposiciones respecto a la recogida de datos para la supervisión del uso y la eficacia de las distintas intervenciones de garantía de cumplimiento,
- el alcance del uso de métodos basados en el riesgo para la garantía directa de cumplimiento, tanto a nivel estratégico como en problemáticas destacadas en otras partes del presente informe de país, es decir, las amenazas sobre tipos de hábitats y especies protegidos, los problemas de calidad del aire, las presiones sobre la calidad del agua derivadas de la contaminación difusa y puntual y el problema de la extracción excesiva de agua<sup>131</sup>.

Las autoridades regionales de inspección de España y las Fiscalías de Medio Ambiente contribuyen activamente a

<sup>129</sup> El equipo del proyecto VENENO, ha elaborado, entre otros, el Plan de Acción para la erradicación del uso ilegal de veneno en el Medio Natural y cuatro protocolos procesales (un protocolo técnico de actuación en casos de envenenamiento en los centros de recuperación y los laboratorios toxicológicos; un protocolo de actuación para agentes de la autoridad en la recogida de fauna o cebos presuntamente envenenados y de investigación preliminar; un protocolo jurídico genérico de actuaciones administrativas y de coordinación con la vía penal derivadas del uso de cebos envenenados en el medio natural; y un protocolo de actuación de los agentes de la autoridad en la vigilancia y acción preventiva), reconociendo que la labor de ejecución implica una cadena que va desde la vigilancia hasta la elección y aplicación de reparaciones y sanciones. Debe señalarse que el trabajo relacionado con este proyecto ha permitido llevar ante la justicia diversos asuntos y ha proporcionado asistencia en procesos penales y administrativos relacionados con los envenenamientos con magníficos resultados. Para más información: [http://www.venenono.org/?page\\_id=289](http://www.venenono.org/?page_id=289).

<sup>130</sup> Mazur, E. (2011), «*Environmental Enforcement in Decentralised Governance Systems: Toward a Nationwide Level Playing Field*», OECD Environment Working Papers (Documentos de Trabajo sobre Medio Ambiente, OCDE) n.º 34, pp. 20 y 27; *Impact Assessment study into possible options for revising recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI)*, p. 198f. (véanse pp. 203-205).

<sup>131</sup> La extracción ilegal de agua en España representa una grave amenaza, especialmente en momentos de sequía. Aunque los planes de gestión de la sequía limitan el riego para garantizar que puedan satisfacerse las necesidades prioritarias, los agricultores recurren a la extracción ilegal de aguas subterráneas para proteger sus cosechas de la sequía. Véase el Informe de la AEMA n.º 1/2012. Hacia un uso eficiente de los recursos hídricos en Europa, p. 15. Según las listas de comprobación empleadas por los inspectores de la condicionalidad en España, el volumen real de agua extraída no se verifica actualmente con lo establecido en las licencias, lo que menoscaba la eficacia de la garantía de cumplimiento, véase el Informe especial n.º 4/2014 del Tribunal de Cuentas Europeo, La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial, p. 31.

la labor de las redes IMPEL y ENPE.

El accidente de Aznalcóllar de 1998 sirvió para concienciar a España sobre la importancia de la responsabilidad medioambiental. Durante el período 2007-2013, informó sobre once casos confirmados y uno pendiente de daño medioambiental en virtud de la Directiva sobre responsabilidad medioambiental. Para garantizar una aplicación eficaz de dicha Directiva, estableció una Comisión Técnica de Prevención y Reparación de Daños Medioambientales destinada a facilitar la cooperación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. La Comisión Técnica ha emprendido su labor a través de subgrupos sobre modelos de oferta de responsabilidad ambiental, asesoría técnica y análisis, instrumentos sectoriales para el análisis de riesgo medioambiental, y el calendario prioritario para la introducción gradual de la garantía financiera obligatoria. La garantía financiera obligatoria está respaldada por herramientas electrónicas de apoyo gratuitas destinadas a ayudar a los operadores a calcular mejor sus riesgos. España cuenta también con un fondo de seguros (*Pool Español de Riesgos Medioambientales*), que colabora estrechamente con el Gobierno y la industria.

### Medidas propuestas

- Mejorar la transparencia sobre la organización y funcionamiento del sistema de garantía de cumplimiento y sobre cómo se abordan los riesgos importantes.

### Participación pública y acceso a la justicia

El Convenio de Aarhus, la legislación de la UE conexas sobre participación pública y la evaluación de impacto ambiental, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia requieren que los ciudadanos y sus asociaciones puedan participar en la toma de decisiones sobre proyectos y planes y disfrutar de un acceso efectivo a la justicia medioambiental.

Los ciudadanos pueden proteger el medio ambiente de manera más eficaz si pueden contar con los tres «pilares» del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («el Convenio de Aarhus»). La participación pública en el proceso de toma de decisiones administrativas es un elemento importante a la hora de garantizar que la autoridad correspondiente adopta su decisión con la mejor base posible. La Comisión pretende examinar de manera más sistemática el cumplimiento de los requisitos de participación pública obligatoria en una fase posterior.

El acceso a la justicia en cuestiones medioambientales es

un conjunto de garantías que permite a los ciudadanos y a sus asociaciones impugnar la legalidad de los actos u omisiones de la administración pública ante un tribunal. Es una herramienta para la aplicación descentralizada de la legislación medioambiental de la UE.

Se han revisado de manera sistemática dos elementos esenciales para el acceso efectivo a la justicia para cada Estado miembro: la capacidad procesal del público, incluidas ONG, y en qué medida el coste prohibitivo supone un obstáculo.

El sistema jurídico español garantiza a los ciudadanos la posibilidad de llevar asuntos medioambientales a los tribunales. No obstante, en los casos de omisión e inacción por parte de la administración, parece que los ciudadanos encuentran dificultades a la hora de obtener capacidad procesal para impugnar la situación. Además, llevar ante los tribunales causas administrativas parece ser caro. El coste previsto puede impedir que los ciudadanos lleven asuntos a los tribunales. El programa ya existente de asistencia jurídica no parece suficiente para compensar los elevados costes<sup>132</sup>.

### Medidas propuestas

- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que el coste de las acciones legales en relación con la legislación medioambiental de la UE no sea prohibitivo y esté en consonancia con los requisitos del Derecho de la UE y del Convenio de Aarhus.

### Acceso a la información, conocimientos y pruebas

El Convenio de Aarhus y la legislación conexas de la UE sobre el acceso a la información y la puesta en común de datos espaciales requieren que el público tenga acceso a información clara sobre el medio ambiente, incluida información sobre cómo se está aplicando la legislación medioambiental de la Unión.

Es de vital importancia para las administraciones públicas, los ciudadanos y las empresas que la información medioambiental se comparta de manera eficiente y eficaz. Esto incluye la presentación de informes por parte de empresas y autoridades públicas y la divulgación activa al público, cada vez en mayor medida mediante el uso de medios electrónicos.

El Convenio de Aarhus<sup>133</sup>, la Directiva sobre el acceso público a la información medioambiental<sup>134</sup> y la Directiva

<sup>132</sup> Véase el [estudio sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental en 2012-2013](#).

<sup>133</sup> Unión Europea, [Directiva 2003/4/CE sobre el acceso público a la información medioambiental](#).

<sup>134</sup> Unión Europea, [Directiva 2007/2/CE Inspire](#).

Inspire<sup>135</sup> suponen la base jurídica para el intercambio de información medioambiental entre autoridades públicas y con los ciudadanos. Además, representan la parte correspondiente al medio ambiente del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE, actualmente en curso<sup>136</sup>. Los dos primeros instrumentos establecen la obligación de proporcionar información al público, tanto activamente como previa solicitud. La Directiva Inspire es un instrumento pionero para el intercambio de datos electrónicos entre autoridades públicas que pueden tener políticas de puesta en común de información diferentes, p. ej., en cuanto a la gratuidad del acceso a los datos. Dicha Directiva establece un geoportal que indica el nivel de información espacial compartida en cada Estado miembro, es decir, los datos relacionados con lugares concretos, como por ejemplo los datos de control de la calidad del aire. Entre otras ventajas, facilita las obligaciones de las autoridades públicas en materia de información.

Se ha revisado sistemáticamente, para cada Estado miembro, la accesibilidad de la información medioambiental (en función de lo previsto en la Directiva Inspire), así como las políticas de intercambio de datos («datos abiertos»)<sup>137</sup>.

La actuación de España en cuanto a la aplicación de la Directiva Inspire como marco habilitador para la divulgación activa de información medioambiental al público es adecuada. España ha indicado en su informe trienal de aplicación de la Directiva Inspire<sup>138</sup> que las políticas necesarias de puesta en común de información que permiten el acceso y el uso de información espacial por parte de las administraciones nacionales, las administraciones de otros Estados miembros y las instituciones de la UE sin obstáculos de procedimientos se han aplicado y están disponibles. En España, el intercambio de información entre organismos públicos está bien definido por la ley. En el caso de la información medioambiental, la Ley 27/2006, de 18 de julio<sup>139</sup>, que incorpora las Directivas 2003/4/CE<sup>140</sup> y 2003/35/CE<sup>141</sup> garantiza la puesta a disposición del público de los datos. Más del 30 % de las administraciones españolas han dado a conocer y publicado sus datos espaciales como datos abiertos.

El análisis de los informes de control<sup>142</sup> emitidos por España y la información espacial que España ha publicado en el geoportal Inspire<sup>143</sup> indican que no toda la información espacial necesaria para la evaluación y aplicación de la legislación medioambiental de la UE está disponible o es accesible. La mayor parte de la información espacial que falta son datos medioambientales que deben estar disponibles en virtud de los reglamentos de la legislación medioambiental de la UE sobre presentación de información y supervisión, aunque algunos elementos están disponibles.

### Medidas propuestas

- Identificar y documentar todas las series de datos espaciales necesarias para la aplicación de la legislación ambiental y hacer que la información y la documentación sea, al menos, accesible «tal y como está» para otras autoridades públicas y para los ciudadanos a través de los servicios digitales previstos en la Directiva Inspire.

<sup>135</sup> Comisión Europea, 2016. [Directiva Inspire](#).

<sup>136</sup> Unión Europea, Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020: Acelerar la transformación digital de la administración [COM\(2016\) 179](#) final.

<sup>137</sup> A petición de la Comisión, la mayor parte de los Estados miembros ha facilitado un Plan de Acción Inspire que aborda cuestiones de aplicación. En este momento, la Comisión está evaluando dichos planes.

<sup>138</sup> Comisión Europea, [informes Inspire](#).

<sup>139</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010>

<sup>140</sup> Unión Europea, [Directiva 2003/4/CE sobre el acceso público a la información medioambiental](#).

<sup>141</sup> [Directiva 2003/35/CE](#).

<sup>142</sup> [Tendencias de indicadores Inspire](#).

<sup>143</sup> [Informe resumido de recursos Inspire](#).