

20

and re

CONTINUITO





— I —

CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

A. PERFIL AMBIENTAL DE ESPAÑA 2019

El [Perfil Ambiental de España](#) (PAE), serie anual iniciada en 2004, es un informe que tiene por objetivo acercar la situación ambiental de España a un público lo más amplio posible, con una descripción del medio ambiente nacional basada en indicadores, desagregada por comunidades autónomas y con referencias a la Unión Europea. Los datos referidos a continuación están extraídos de su edición de 2019.

El año 2019 ha sido un año con una actividad ambiental considerable que ha tenido su colofón en la celebración de la [Cumbre del Clima](#) (COP 25) en diciembre en Madrid. Precisamente son la atmósfera y el clima uno de los bloques temáticos del PAE 2019 más relevantes.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), cuyo estudio ambiental estratégico se presentó al trámite de consulta pública en 2019, la aprobación del primer Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), el nuevo borrador del anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (mayo de 2020) y el hecho de que el Día Mundial del Medio Ambiente en 2019 tuviera como tema central la contaminación del aire, justifican dicha relevancia.

Un apartado destacado merece la mención del Pacto Verde Europeo de la Comisión Europea. Se trata de un plan con cincuenta acciones concretas para convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro en el año 2050 aprobado en diciembre de 2019. Poco antes, en noviembre, el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática. Siguiendo la línea europea, en enero de 2020, el Consejo de Ministros aprobó el acuerdo de Declaración ante la Emergencia Climática y Ambiental en España, comprometiéndose a desarrollar 30 líneas de acción para hacer frente a la crisis climática.

La contribución de España a las emisiones totales de GEI de la UE-28 en el 2019 mantiene la misma tónica de los años anteriores: aporta el 7,9% del total y es el 6º país emisor. Comparado a los anteriores 10 años (2009-2018), la evolución de la contaminación de fondo ha mejorado en todos los contaminantes, especialmente en el NO₂, que ha tenido una reducción de más del 22%.

Los países con mayor porcentaje de demanda de energía final respecto del total de la UE fueron Alemania (19,2% del total), Francia (13%), Reino Unido (12%), Italia (10,4%) y, en quinta posición, España. En 2019 la generación de electricidad procedente de renovables fue de 97.887,7 GWh, con una reducción del 2,4% respecto al dato de 2018 (100.344,4 GWh).

En relación con suelo y al agua el PAE 2019 incluye datos que ofrecen información sobre el uso y pérdida del suelo y sobre el estado de los recursos hídricos. Tanto el suelo como el agua ofrecen indicadores útiles que deben presentarse al público, ya que permiten una visión realista de los efectos del cambio climático y del resultado de las medidas adoptadas para conservar su estado natural.

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Erosión de Suelos, en 2019, finalizado el estudio de la totalidad de las provincias, se constata que casi un 25% de la superficie de suelo erosionable de España sufre procesos erosivos medios y altos (pérdidas de suelo superiores a 10 t/ha· año). En cifras absolutas, se observa un incremento de 35.960,5 ha en la superficie artificial (aumento del 2,9%), de 8.905,8 ha en las zonas húmedas (crecimiento del 9,2%), de 14.562 ha en las superficies de agua (incremento del 4,5%) y de 518.358,4 ha en las zonas agrícolas (aumento del 2,2%). Por el contrario, las zonas forestales con vegetación natural y espacios abiertos se han reducido en 577.786,7 ha, lo que representa una disminución del 2,3%.

La reserva hidráulica peninsular total al finalizar el año hidrológico 2018/2019 era 23.038 hm³, representando el 41,1% de la capacidad de embalse, porcentaje por debajo de la “Media 10” y de la “Media 5”, que fueron del 52,2% y 54,2%, respectivamente; y únicamente algo superior a la reserva del periodo 2016/2017. El estado de las aguas superficiales ha evolucionado positivamente en 2017 y 2018, sin embargo, los avances producidos en 2018 muestran que las masas en buen estado son 3.116 (60,4%), un 12% por debajo de los objetivos establecidos para el horizonte 2021.

En cuanto al medio natural, en 2019 la superficie terrestre protegida total en España alcanzó el 33,6% de la superficie total (17.030.678,7 ha), lo que

supone un aumento de 2,5% de la superficie terrestre protegida con respecto al año anterior. España es el Estado miembro de la Unión Europea con mayor porcentaje de territorio protegido. En 2019 la ampliación del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera ha incrementado este porcentaje. La defoliación media observada en 2019 es de 23,9%. Tras los buenos datos de 2018, consecuencia de haber sido un año especialmente lluvioso, en 2019 los datos muestran un cierto retroceso respecto al estado general del arbolado evaluado. En 2019 el Seprona de la Guardia Civil registró un total de 107.908 infracciones en materia ambiental, un 4,5% más que en 2018. De ellas, el 96,5% (104.090) fueron de tipo administrativo, las 3.818 restantes fueron de categoría penal.

En cuanto a las operaciones de tratamiento de residuos en 2018 (datos estimados) registradas en España, se observa que se depositó en vertedero el 51% de los residuos generados, cifra superior a la media de la UE-28, que fue del 22,5%. Sin embargo, la tendencia es positiva con un descenso en los últimos años, tal y como demuestran las cifras: 57,7% en 2014, 57,3% en 2015, 54,1% en 2016 y 52,9% en 2017.

Respecto a las basuras marinas, el total de campañas en las cinco demarcaciones marinas durante el periodo 2013 a 2019 se eleva a 708, con una abundancia media de 337 objetos por campaña. La abundancia total de basuras marinas no muestra una tendencia clara en la serie temporal considerada. Los puntos de muestreo utilizados para determinar la calidad de las aguas de baño marítimas que presentan una calidad excelente mantienen una tendencia positiva desde 2014 hasta ahora, habiéndose registrado un incremento del 0,8% respecto a 2018.

En la Cumbre del Clima (COP25) se confirmó la necesidad de hacer frente al cambio climático de forma transversal. Todas las áreas de actuación sectoriales deben incorporarlo en sus agendas políticas. Durante la cumbre se produjeron encuentros de alto nivel en diversos ámbitos, siendo la agricultura uno de ellos. En junio de 2018, la Comisión Europea presentó unas propuestas legislativas sobre la Política Agrícola Común (PAC) a partir de 2020, entre las que se incluyen proteger el medio ambiente y preservar los paisajes y la biodiversidad. En 2018, último con datos actualizados, la superficie de agricultura ecológica en España se incrementó un 7,9%, alcanzando los 2,2 millones de hectáreas. También en 2018 el número de explotaciones de ganadería ecológica ascendió a 7 836, al incrementarse en 46 las censadas en 2017.

Las poblaciones de peces son recursos renovables siempre que sean explotadas de manera apropiada y sostenible. La importancia de lograr que

el sector pesquero sea sostenible se evidencia en el hecho de su inclusión en el Pacto Verde, tanto en la Estrategia de la Granja a la Mesa como en la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. A fecha de la elaboración de este informe los datos disponibles para el total de capturas de la Unión Europea en 2018 se basan en estimaciones debido a que algunos Estados miembros no disponían de ellos. Dichas estimaciones informan un total de capturas de 5,3 millones de toneladas de peso vivo, manteniéndose en niveles similares a los de 2017.

La industria y el consumo energético derivado de su actividad, los riesgos ambientales que supone y las medidas que la propia industria adopta, así como el comportamiento del sector turístico, del transporte y del propio medio urbano pueden suponer presiones al medio ambiente. Según el Registro PRTR, en 2018, la carga contaminante emitida por el sector industrial ha disminuido con respecto al año previo en todos los contaminantes analizados, a excepción del amoníaco (NH₃). Los descensos más acentuados han sido un 17% de las emisiones de NO_x, y un 14% las de SO_x. Ambos contaminantes muestran el mínimo de toda la serie de datos, con unos valores de 146,5 y 210,1 kilotoneladas respectivamente. Las emisiones de compuestos orgánicos volátiles no metánicos (55,8 kt) y PM₁₀ (11,2 kt) disminuyen en torno al 1% en 2018. La emisión de NH₃ continúa mostrando una tendencia creciente, aumentando en un 11% hasta alcanzar su máximo, con una carga contaminante de 67,6 kt emitidas a la atmósfera.

En el año 2018, último con datos actualizados, la carretera continuó siendo el modo de transporte con mayor representación sobre el total del tráfico interior de viajeros, suponiendo en torno a un 86% del total de viajeros-km transportados, seguido del transporte aéreo y por ferrocarril, ambos con un 7% respecto al total. El sector transporte, responsable del 27% del total de emisiones nacionales de GEI a la atmósfera, alcanzó en 2018 la cifra de 90 269 kt de CO₂ equivalente, un 1,4% más que el año anterior.

De los 47.026.208 habitantes que tenía España en 2019, un 79,7% vivía en municipios mayores de 10.000 habitantes. En España, durante 2019, un total de 4.906 millones de viajeros (INE), utilizaron el transporte público en todas sus modalidades, incluyendo el transporte urbano (metro y autobús), el interurbano, y el especial y discrecional, lo que ayudó a la conectividad y accesibilidad urbana, y urbano-rural. El total de la energía final consumida en el sector residencial en España durante 2018 fue de 14.867 ktep, y procedió en su mayor parte de la energía eléctrica (43,4%), seguida de las energías renovables (18,9%), de los productos petrolíferos (18,8%) y del gas natural (18,4%). Sólo en un 0,5% se consumió carbón.

En 2019, España recibió más de 83,1 millones de turistas internacionales, lo que supuso un incremento del 1,1% frente al año 2018, según la Encuesta de Movimientos Turísticos en Frontera (Instituto Nacional de Estadística). Las 10 zonas con mayor afluencia turística, un año más, han vuelto a ser costeras, destinos vinculados al producto turístico de sol y playa. Con un total de pernoctaciones en hoteles de 191,2 millones en 2019, la Población Turística Equivalente (PTE) media se situó en 524 mil personas por día. Supuso una presión turística importante en el destino, aunque disminuyó en 0,3% respecto a 2018. Durante 2019, el turismo rural mejoró sus indicadores. Según el INE, el número de viajeros se ha situado en los 4.414.029 y las pernoctaciones en 11.678. 579, con aumentos respectivos del 3,6% y 1,9% respecto a 2018.

El año 2019 se configura como el sexto año consecutivo de crecimiento del PIB a precios corrientes. El Valor Añadido Bruto (VAB) de la producción de bienes y servicios ambientales, que podemos asimilar al VAB ambiental, ya que se corresponde con las actividades asociadas a la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, alcanzó en 2018 un valor estimado de 26 424,4 millones de euros. Se trata de una cifra provisional presentada como avance elaborada por el INE en el marco de la Cuenta de Bienes y Servicios Ambientales. Respecto a 2017 el VAB ambiental se incrementó un 5,5%.

Desde el año 2014, año en el que la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE) alcanzó el 29,2%, se aprecia un descenso continuo de la misma que en 2018 se ha situado en 26,1%. Desde el año 2001 hasta 2019 la población española ha aumentado un 14,4%, pasando de 41. 116.842 de habitantes a 47.026.208. Sin embargo, en ese periodo, han perdido población el 63,1% de los municipios españoles. Si nos centramos en la última década han perdido población el 77,2% de los municipios, esto es 6.280 municipios, en un contexto de crecimiento de la población a nivel nacional. Los impuestos ambientales totales alcanzaron la cifra de 22.066 millones de euros en 2018, experimentando un crecimiento del 3,3% en comparación con 2017. Se da así continuidad a la tendencia al alza que volvió a iniciarse en 2013, tras el periodo de descenso que se produjo entre 2008 y 2012, originado por la crisis económica y financiera. En 2018 el gasto nacional en protección ambiental fue de 18.729 millones de euros, cifra un 5,5% superior a la de 2017

El PAE 2019, como es habitual en todas sus ediciones, recoge un capítulo exclusivo dedicado en esta ocasión al medio ambiente y a la salud. El objetivo de incluir un capítulo exclusivo cada año no es otro que poner de re-

levancia un tema ambiental que bien pueda ser objeto de interés por parte del público y/o sea de actualidad. En el caso del medio ambiente y salud se ha intentado proporcionar una visión de la actividad nacional, europea e internacional en este campo. Para ello se han abordado diferentes elementos como las consecuencias para la salud que pueden derivarse del cambio climático o la contaminación atmosférica, así como los esfuerzos realizados para combatir estos peligros y riesgos.

El [Perfil Ambiental de España 2019](#) puede consultarse en la web del Ministerio. Ofrece abundante información ambiental al analizar las principales presiones hacia el medio ambiente y servir de referencia para la elaboración de respuestas políticas. Se trata de una fuente de conocimiento hacia la sostenibilidad ambiental fundamental para la sociedad y el público en general.

Coordinado por el Punto Focal Nacional de la Agencia Europea de Medio Ambiente, del Ministerio, con la participación de los miembros de la Red de Información y Observación del Medio Ambiente (Eoinet) cumple el compromiso asumido a través del Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

B. MARCO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA Y CLIMÁTICA

El marco de la política energética y climática en España está determinado por el contexto internacional y la política de la Unión Europea. En este respecto, destaca el Acuerdo de París alcanzado en 2015 y cuyo objetivo es contener el aumento de la temperatura media global por debajo de los 2°C respecto de los niveles existentes antes de la revolución industrial, y realizar esfuerzos para limitarlo a 1,5°C. La UE ratificó el Acuerdo en octubre de 2016, lo que permitió su entrada en vigor en noviembre de 2016, y España lo hizo en 2017. Con la entrada en vigor del mencionado Acuerdo se dio un nuevo impulso a las políticas energéticas y de cambio climático.

Con vistas a la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Consejo Europeo de octubre de 2014 acordó el marco de actuación de la UE en materia de clima y energía hasta 2030. Teniendo en cuenta dicho horizonte temporal, estableció un objetivo de reducir al menos el 40% las emisiones de GEI respecto a los niveles de 1990. Asimismo, se propusieron modificaciones al Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) y medidas para los sectores no sujetos a dicho régimen, así como obje-

tivos en la cuota de renovables en el consumo de energía final, mejora de la eficiencia energética e interconexiones.

Para alcanzar dichos objetivos, acelerar la transición hacia una economía baja en carbono, dar cumplimiento al Acuerdo de París y avanzar hacia la consecución de la Unión de la Energía en sus cinco dimensiones –descarbonización, eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior, e investigación, innovación y competitividad (I+i+c)–, la Comisión Europea elaboró una serie de propuestas normativas presentadas en 2015 y 2016. Entre ellas, destaca el conjunto de medidas conocido como ‘Energía Limpia para Todos los Europeos’. Este paquete de medidas fue aprobado entre 2018 y 2019 en el seno de las instituciones europeas e incluye medidas legislativas sobre eficiencia energética, energías renovables, diseño de mercado eléctrico, seguridad de suministro y reglas de Gobernanza para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima.

Este nuevo marco normativo aporta certidumbre regulatoria y condiciones favorables para que se lleven a cabo las inversiones, faculta a los consumidores europeos para que se conviertan en actores en la transición energética y fija objetivos vinculantes para la UE en 2030:

- 40% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 32% de renovables sobre el consumo total de energía final bruta.
- 32,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 15% interconexión eléctrica de los Estados miembros.

En cuanto al resto de dimensiones de la Unión de la Energía, cabe destacar que en seguridad energética se define la forma de actuación en caso de limitación del suministro y se fijan objetivos para aumentar la diversificación de fuentes de energía y suministro, así como la reducción de importación de energía. En el caso de España, dada la preponderancia de los combustibles fósiles en el sistema energético nacional, éste se caracteriza por una elevada dependencia energética, que alcanza el 73%, muy por encima de la media de la UE (54%). En el lado positivo, España tiene uno de los niveles más altos de diversificación de proveedores de gas y petróleo en Europa. Con respecto al mercado interior, el objetivo de interconexión eléctrica de los Estados miembros se fija en el 15% para el año 2030.

En investigación, innovación y competitividad se establecen objetivos nacionales y de financiación en materia de investigación e innovación tanto pública como privada. Por último, y en el horizonte de 2050, la Comisión

Europea actualizó el 28 de noviembre de 2018 su hoja de ruta hacia una descarbonización de la economía con la intención de convertir a la Unión Europea en climáticamente neutra en 2050 (cero emisiones netas de GEI). En el ámbito nacional, el Marco Estratégico de Energía y Clima es la herramienta que va a permitir desarrollar las políticas comunitarias en esta materia. Las piezas clave que componen este marco son: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa, y la Estrategia a Largo Plazo 2050.

El documento final del PNIEC ha sido enviado en 2020 a la Comisión Europea. El PNIEC establece objetivos nacionales para esta nueva década en materia de energías renovables, de eficiencia energética, de emisiones de CO₂, del mercado interior de la energía, de la seguridad energética y de investigación, innovación y competitividad. Son los siguientes:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 42% de energías renovables sobre el consumo total de energía final.
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energías renovables en la generación eléctrica.

Otros resultados reseñables incluidos en el PNIEC son:

1. La intensidad energética primaria se reduce un 3,5% anual hasta 2030.
2. La dependencia energética del exterior mejora 12 puntos porcentuales, pasando del 73% en 2017 al 61% en 2030.
3. La importación de combustibles fósiles disminuye de una manera importante, con un ahorro en la balanza comercial de 67.000 millones de euros en el periodo 2021-2030.
4. Se añaden otros 59 GW de potencia renovable y 6 GW de almacenamiento con una presencia equilibrada de las diferentes tecnologías renovables.
5. No será necesaria la presencia de potencia de generación de respaldo adicional.
6. Las inversiones totales previstas ascienden a 241.000 millones de euros. El 80% de las inversiones las realizaría el sector privado y el 20% el sector público. El PIB aumenta en torno a un 1,8% en 2030, respecto a un escenario en el que no se implementara el PNIEC.
7. El empleo presenta un aumento neto del 1,7% a lo largo del periodo 2021-2030.
8. La dimensión de I+D y el tejido industrial nacional también se benefi-

- cian de las oportunidades que proporciona la aplicación del PNIEC.
9. Se dedica especial atención al fenómeno de la pobreza energética, abordándolo desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo. El efecto de las medidas del PNIEC es progresivo en términos fiscales, es decir que favorece en mayor medida a los hogares de menor renta y, especialmente, a los colectivos vulnerables.
 10. Los cobeneficios para la salud han sido estimados en una reducción de la mortalidad prematura por la contaminación atmosférica del 27% aproximadamente.

Por otro lado, a lo largo del proceso de descarbonización, y para no dejar a nadie atrás, la transición justa ocupa un espacio central. Una transformación tan importante solo será viable si se lleva a cabo con criterios de equidad y justicia social, en particular hacia los colectivos y territorios más vulnerables, y prestando una especial atención a la reducción de la desigualdad y la erradicación de graves problemas sociales como la pobreza energética. Por ello, junto con el PNIEC, el Marco Estratégico Energía Clima presentado en España incorporó la Estrategia de Transición Justa que, siguiendo las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las recomendaciones del Acuerdo de París, tratará de maximizar las oportunidades de empleo de la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono.

Por último, el 19 de mayo de 2020, el Consejo de Ministros remitió a las Cortes el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que, entre otros aspectos, prevé que España alcance la neutralidad de emisiones no más tarde de 2050. En este sentido, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, cuyo borrador ha sido presentado para consulta pública en julio de 2020, viene a articular una respuesta coherente e integrada frente a la crisis climática, que aproveche las oportunidades para la modernización y competitividad de nuestra economía y sea socialmente justa e inclusiva. Se trata de una hoja de ruta para avanzar hacia la neutralidad climática en el horizonte 2050, con hitos intermedios en 2030 y 2040.