

**Situación actual y tendencias del Derecho ambiental  
comunitario y su incidencia sobre la configuración del  
Derecho ambiental actual**

JOSÉ PERNAS GARCÍA



## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recoge el contenido esencial de mi ponencia en la Jornada sobre la situación actual y nuevas tendencias del Derecho ambiental de Galicia, celebradas en noviembre de 2008 (CEIDA, Santa Cruz, Coruña), así como algunas de las reflexiones que motivó el sugerente diálogo surgido entre los ponentes, comunicantes y asistentes. En suma pretende reflejar a grandes trazos la situación actual de la Política y del Derecho ambiental comunitario, destacando los más recientes planteamiento estratégicos de la Comunidad y las novedades normativas más relevantes. Para ello hemos tomado como marco temporal de análisis desde el principio de 2008 hasta el inicio de 2009. No hemos intentado realizar un acopio exhaustivo de la legislación y de los documentos comunitarios<sup>71</sup>, y nos hemos ceñido a destacar aquellas actuaciones que dan pistas sobre las tendencias en el desarrollo de la Política ambiental comunitaria. Asimismo, en el desarrollo del artículo hemos intercalado también algunas reflexiones sobre el Derecho ambiental en su conjunto y el gallego en particular, finalizando con algunas consideraciones conclusivas sobre el Derecho ambiental actual.

## II. LA ESTABILIDAD DEL DERECHO ORIGINARIO. EL TRATADO DE LISBOA (2007)

Antes de entrar a analizar la situación del Derecho derivado europeo, hemos considerado conveniente hacer una breve referencia al Derecho originario y a la eventual incidencia del Tratado de Lisboa, que nació con el objetivo de sustituir a

<sup>71</sup> Esta labor que ha sido realizada, y sigue siendo realizada, durante los últimos años por el profesor FERNÁNDEZ DE GATTA en el marco del *Observatorio de Políticas Ambientales*, dirigido por el profesor LÓPEZ RAMÓN.

la defenestrada Constitución Europea (2004), aunque sigue pendiente de ratificación definitiva y entrada en vigor debido al no irlandés. El texto no incluye especiales novedades en materia de medio ambiente<sup>72</sup> en el Tratado de la Unión Europea, ni en el Tratado Constitutivo de las Comunidad Europea<sup>73</sup>, que pasará, en su caso, a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)<sup>74</sup>.

El Tratado de Lisboa integra en el TUE la Carta de Derechos fundamentales de 7 de diciembre de 2000<sup>75</sup>, que adquiere el mismo valor que los tratados. La Carta, adaptada y reafirmada en el año 2007, ya daba cabida al medio ambiente en su artículo 37, contenido en el Título IV referido a la Solidaridad. Su contenido nos remite fundamentalmente al principio de integración, como elemento estratégico clave para la realización del objetivo del desarrollo sostenible. No obstante, esto no supone más que reafirmar la relevancia de un principio general del Derecho primario comunitario y de su estrategia de implementación, desarrollada en cada ámbito de actuación sectorial comunitaria desde el *Consejo Europeo de Cardiff* (15 y 16 de junio de 1998).

Pese a la ausencia de relevantes novedades en el Título XX de Medio Ambiente del TFUE, si podemos destacar la expansión sectorial del principio de integración, mediante la inserción de las consideraciones ambientales en los títulos referidos expresamente a la Acción exterior (artículo 21, TUE) y a la Política energética (Título XXI, TFUE). La Acción exterior tendrá por finalidad “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza” (art. 21.2, letra d); y “contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible” (art. 21.2, letra f). La Política energética tiene entre sus objetivos el de “fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energía nuevas y renovables” (art. 194.1, letra c).

Los leves cambios que pretende llevar a cabo el Tratado de Lisboa muestran claramente que el cambio climático es el eje en torno al cual se desarrolla el núcleo de la política ambiental europea. El Título XIX “Medio ambiente” del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sería, en su caso, sustituido por el Título XX “Medio ambiente (cambio climático)” del TFUE, de acuerdo con el texto del Tratado de Lisboa<sup>76</sup>. Referencia no demasiado ortodoxa y precisa al cambio climático en el Título referido a la política ambiental comunitaria. No obstante, esa referencia al cambio climático parece no haber sido más que un error en atención a que ya no

<sup>72</sup> Véase más en profundidad sobre esta cuestión FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “Política ambiental de la Unión Europea”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) *Observatorio de Políticas Ambientales*, Thompson-Aranzadi, 2008, pp. 55 y ss.

<sup>73</sup> DO C 321 E, 29.12.2006.

<sup>74</sup> DO C 115, 9.5.2008.

<sup>75</sup> DO C 303, 14.12.2007.

<sup>76</sup> DO C 306, 17.12.2007.

aparece en la versión consolidada del TUE y del TFUE<sup>77</sup>. Asimismo el TFUE dispone en su artículo 191.1, que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a fomentar las “medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”.

### III. EL CAMBIO CLIMÁTICO: OBJETIVO CENTRAL Y CASI EXCLUSIVO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIO

En los últimos años se aprecia un proceso de focalización de la política comunitaria en el problema del cambio climático y en sus implicaciones para el sector de la energía. Ha adquirido un papel protagonista, que apenas ha dejado espacio para algunos actores de reparto. La protección del medio natural se ha visto desplazada por el incremento exponencial de estrategias, planes y propuesta normativas comunitarias surgidas en materia de energía y cambio climático.

La estrategia de comunitaria en materia de cambio climático está marcada por el compromiso asumido por el Consejo Europeo de marzo de 2007: reducir el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2020 en comparación con 1990; reducir el 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2020 en comparación con 1990 como contribución a un acuerdo mundial y para el período posterior a 2010; ahorrar un 20% del consumo de energía de la UE en comparación con los valores proyectados para 2020; incrementar el porcentaje de consumo total de energías renovables al 20% en el año 2020; llevar el porcentaje de consumo de biocombustibles, en el conjunto de combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en la UE, a un 10% en el 2020. Partiendo de esos objetivos, la Comisión Europea presentó, el 23 de enero de 2008, el Paquete “Clima y energía”, que recoge un grupo de propuestas de directivas comunitarias, que pasamos a comentar brevemente a continuación.

Una de las propuestas de Directiva está dirigida a la *modificación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad*<sup>78</sup>. Esta propuesta de modificación normativa persigue racionalizar y ampliar el ámbito de aplicación del régimen comunitario; proporcionar más armonización y previsibilidad; permitir la vinculación con los regímenes de comercio de Derechos de emisión de terceros países; y poner los medios

<sup>77</sup> DO C 115, 9.5.2008.

<sup>78</sup> La Directiva ha sido modificada mediante la Directiva 2008/101/CE, de 19 de noviembre de 2008, que incluye al sector de la aviación en el comercio de emisiones comunitario (DO L, 13.1.2009).

adecuados para implicar a los países en desarrollo. Propone, entre otras cuestiones, la introducción de la subasta como método de asignación en el año 2013, principalmente para la generación de electricidad, y una introducción paulatina en otros sectores hasta el año 2020. Se pretende igualmente sustituir el sistema actual de planes nacionales de asignación por la fijación de un límite máximo a escala comunitaria, así como la creación de una reserva de derechos para nuevos entrantes. En el seno del Consejo de Ministros de Medio Ambiente se ha debatido, durante el año 2008, sobre la conveniencia de que esta regulación establezca medidas preventivas para evitar las “fugas de carbono”, es decir, la recolocación de las industrias intensivas en energía fuera de la UE. Preocupación que ha manifestado el Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008, que consideró que este riesgo debía de tomarse en cuenta de modo urgente en la nueva Directiva del régimen de comercio de derechos de emisión.

La Comisión propuso también la aprobación de una nueva Directiva *almacenamiento geológico de dióxido de carbono*, en la que se pretende establecer un régimen armonizado de exploración, intervención, garantía financiera y control para estas nuevas actividades, que se encuentran en fase experimental. Su objetivo es garantizar que esta nueva tecnología se despliegue de manera segura para el medio ambiente y se ponga a prueba mediante los correspondientes proyectos. Se tienen en cuenta todas las fases de desarrollo de estas actividades: la exploración de emplazamientos de almacenamiento posibles; la expedición de permisos de exploración y almacenamiento; las obligaciones relativas a la operación de almacenamiento, la clausura del emplazamiento y los requisitos de observación y control tras la clausura, para asegurarse de que el CO<sub>2</sub> almacenado quede completa e indefinidamente confinado<sup>79</sup>.

La tercera *propuesta de Directiva* incluida en el paquete “Clima y energía” está orientada al *fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*. Pretende fijar un objetivo diferenciado por Estados miembros de consumo de energía procedente de energías renovables. El objetivo total es de 20% de la energía consumida para el año 2020. De otra parte se propone establecer el objetivo de que el 10% del consumo de energía del sector transporte proceda de fuentes renovables.

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 5 de junio de 2008 ha debatido, a propuesta de la Comisión, sobre la conveniencia de establecer *criterios de sostenibilidad para los biocarburantes*, en el marco del objetivo de incremento del consumo de estos combustibles de un 10% para el año 2020, a fin de velar por que la producción de biocarburantes no tenga repercusiones negativas (ambientales y sociales) que superen las ventajas de su utilización. Esta norma afectaría tanto a la directiva sobre la calidad de los combustibles como a la relativa a las energías reno-

<sup>79</sup> El Consejo Europeo de 19 y 20 de junio de 2008 pidió a la Comisión que desarrolle un mecanismo para incentivar la inversión por parte de los Estados miembros y del sector privado para garantizar la construcción y la puesta en funcionamiento, antes de 2015, de hasta 12 centrales de demostración de generación de energía comercial con captura y almacenamiento de carbono.

vables. Con la finalidad de poder realizar una evaluación clara del impacto ambiental de los biocarburantes, el Consejo ha señalado la necesidad de definir metodologías de cálculo de ahorro emisiones de gases de efecto invernadero.

En el seno del Consejo se aprecia por tanto la apertura de un debate hasta ahora no suficientemente importante, que quizás debería haber sido previo a la políticas de fomento de la demanda, producción y distribución de biocombustibles, de acuerdo con las exigencias del principio de integración. Las políticas comunitarias en materia de biocarburantes han relegado hasta el momento el debate en torno a la posible incidencia ambiental de estos combustibles, no sólo en el ámbito territorial de la UE sino también en el de otros países, especialmente aquellos más pobres y vulnerables. Se aprecia aquí las carencias aplicativas del principio de integración cuando se imponen objetivos políticos prioritarios de sectores clave de la economía, como el energético.

La Comisión europea también ha propuesto un *reglamento de reducción de emisiones de vehículos*. En el se marca un objetivo de reducción de emisiones de 120 g/km<sup>80</sup> a cumplir antes del año 2012, que ha obtenido el apoyo de las delegaciones del Consejo en junio de 2007. En el seno del Consejo de Ministros, de 3 de marzo de 2008, varias delegaciones han planteado el debate en torno al establecimiento de un objetivo de reducción de emisiones más ambicioso a largo plazo.

Una propuesta similar ya aparecía en el programa legislativo de la Comisión para el año 1994. Finalmente y en un contexto de menor acuerdo internacional sobre el impacto potencial del cambio climático, la Comisión optó por cooperar con los agentes económicos y firmó acuerdos voluntarios con la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (ACEA) y con los fabricantes de Japón y Corea<sup>81</sup>. Los efectos de estos acuerdos no fueron los esperados por lo que la Comisión retoma la vía normativa para definir límites estrictos de emisión para los vehículos nuevos. El reducido impacto de las medidas voluntarias adoptadas hasta ahora queda evidenciado por el hecho de que el Consejo de Ministros definió, el 25 de junio de 1996, el objetivo de reducción de las emisiones medias de los vehículos nuevos a 120 g/km a cumplir en el año 2005 (o 2010 a más tardar). Este mismo parámetro es el que se pretende definir ahora, quince años después, a través de una norma jurídica. En el año 1997, el Parlamento Europeo rechazó la estrategia del Consejo basada únicamente en el acuerdo con la industria y la paralización de la aprobación de la Directiva propuesta por la Comisión. Proponía a su vez la necesidad de un planteamiento integrado para luchar contra las emisiones de los vehículos, mediante la fijación de valores límite de emisión para dióxido de carbono y el establecimiento de instrumentos fis-

<sup>80</sup> Este objetivo deberá cumplirse a través de reducciones obligatorias de las emisiones de CO<sub>2</sub> para alcanzar el objetivo de 130 g/km del parque medio de vehículos nuevos mediante la mejora de la tecnología de los vehículos a motor, así como una reducción adicional de 10 g/km con otras medidas técnicas.

<sup>81</sup> Véase sobre esta cuestión PERNAS GARCÍA, José, "Nacimiento, desarrollo y estado actual de la estrategia comunitaria frente al cambio climático", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, 2002, p. 561.

cales que incentiven los vehículos que generen menor consumo y emisiones. Poco a poco se ha evidenciado el fracaso de la estrategia del Consejo y la pertinencia de los planteamientos del PE. El incremento progresivo de los kilómetros recorridos por vehículos particulares, vinculado con hábitos y modelos de movilidad insostenibles, demanda una respuesta efectiva y urgente de las instituciones comunitarias para reducir el crecimiento exponencial de las emisiones de vehículos.

En el ámbito internacional, la Comunidad ha seguido adoptando un planteamiento fuerte en materia de cambio climático. Ha fijado una serie de objetivos que serán defendidos por la UE en la Conferencia de las partes de la Convención marco de lucha contra el cambio climático global (1992): el incremento máximo de 2°C de la temperatura medida del planeta. En su reciente comunicación de enero de 2009, sobre propuestas para el acuerdo internacional de Copenhague de lucha contra el cambio climático y para su financiación, la Comisión destaca que para mantenerse por debajo del objetivo de 2°C, las emisiones globales deben alcanzar su nivel máximo antes de 2020 y, a partir de ahí, reducirse hasta llegar en 2050 a un valor inferior al 50 % de los niveles de 1990. Estas propuestas si bien no está al nivel del Panel Intergubernamental de Expertos del Clima (que propone reducciones de entre el 80 y el 95%), si que suponen, en caso de concretarse, un salto cualitativo relevante en los compromisos políticos internacionales.

La Comunidad ha abierto la puerta recientemente a uno de los temas que más tensiones han generado en las negociaciones internacionales en este materia: los compromisos de los países en desarrollo. Sin embargo la Comunidad considera que sólo es exigible pedir un esfuerzo de reducción de emisiones a los países emergentes (India, Sudáfrica, Brasil y China). La Comisión entiende que estos países en desarrollo deberán limitar, también de aquí a 2020, el aumento de sus emisiones colectivas entre un 15 % y un 30 % por debajo de los niveles que se derivarían de la no intervención.

La Comunidad no sólo ha expresado su planteamiento frente a la relevante Conferencia de las Partes de Copenhague de finales de este año, sino que ha asumido unilateralmente el compromiso de reducir sus emisiones en un 20% de aquí al año 2020. Este esfuerzo podría extenderse hasta una reducción de un 30%, siempre que otros países desarrollados asuman compromisos similares. El compromiso final requerirá la adopción de un acuerdo sobre el esfuerzo de cada Estado miembro de la Comunidad Europea, como así se ha previsto en el paquete normativo de la Comisión “Clima y energía”<sup>82</sup>.

La Comunidad ha incidido también en la necesidad de poner freno a la deforestación, mediante políticas orientadas a primar el comercio legal de la madera y a desincentivar la tala ilegal, y a incrementar la financiación internacional a las

<sup>82</sup> El paquete “Clima y energía” acoge una propuesta de *Decisión sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020*.



actuaciones de mitigación y adaptación de los países más vulnerables y pobres. Estos estados están sometidos a grandes presiones económicas derivadas de los efectos del cambio climático global, que se incrementarán aún más en futuro, lo cual puede poner en jaque los objetivos de desarrollo y de reducción de la pobreza.

A finales de 2008 la estrategia de lucha contra el cambio climático global, ha surgido voces en el seno del Consejo de Ministros que han puesto en duda la estrategia de cambio climático de la Comunidad. La crisis económica ha llevado a varios Estados a afirmar que es necesario reducir los compromisos, ya que en caso contrario el cumplimiento de las exigencias ambientales puede suponer una presión añadida a la situación económica actual. De hecho la lectura progresiva de las conclusiones de los Consejos Europeos de 2008 revela, de forma cada vez más palpable, aunque de modo igualmente sutil<sup>83</sup>, esa tensión interna entre seguir manteniendo el compromiso, asumido en el año 2007 por el Consejo Europeo de primavera, y reducir la intensidad en la lucha contra el cambio climático hasta que se produzca la recuperación económica. El Consejo Europeo ha mantenido no obstante los compromisos reiterados durante los dos últimos años y con vistas a la cumbre de Copenhague de 2009, aunque si se puede apreciar una menor convicción y firmeza en su defensa.

Por otra parte también se aprecia en la Comunidad la percepción de que algunas de las medidas orientadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pueden contribuir a la recuperación económica y a situar a la economía europea en un situación más competitiva. El Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008 apuntó que, tanto para la lucha internacional contra el cambio climático, como para la aplicación del plan europeo de recuperación económica, es imperativo intensificar las actuaciones para mejorar la eficiencia energética de los edificios y de las infraestructuras energéticas, promover los “productos verdes” y apoyar los esfuerzos de la industria del automóvil con objeto de producir unos vehículos más respetuosos con el medio ambiente.

#### IV. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y TENDENCIA HACIA LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL

Desde finales de 2007 se han iniciado procesos de revisión de directivas muy relevantes en materia de reducción de la contaminación.

La Directiva 96/61 de prevención y control integrados de la contaminación y sus posteriores modificaciones, fue refundida en la actual Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al

<sup>83</sup> Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008, pp. 11 y 12.

control integrados de la contaminación<sup>84</sup>. La Comisión europea ha querido ir más allá en atención a la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva. Así a finales de 2007, presentó una propuesta de Directiva de emisiones industriales<sup>85</sup>. Con ella se pretende simplificar y clarificar su contenido e intensificar su aplicación. Se amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61. También intenta mejorar la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD), y establecer un régimen comunitario de inspección, hasta ahora sólo previsto en el ámbito comunitario a través de meras recomendaciones a los Estados. La propuesta pretende refundir los textos de siete directivas sobre control integrado de la contaminación, grandes instalaciones, incineración, disolventes orgánicos y dióxido de titanio<sup>86</sup>. La Comunidad ha aprobado, igualmente en este ámbito, un Plan de acción 2008-2012 para la aplicación de la legislación en materia de emisiones industriales, con la finalidad, entre otras cuestiones, de apoyar la aplicación estatal de la normativa, garantizar la transposición adecuada y mejorar los datos sobre MTD<sup>87</sup>.

La Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa<sup>88</sup> refundió la Directiva 96/62 sobre calidad del aire y tres de sus directivas hijas<sup>89</sup>. Revisó e intensificó los valores límite de calidad y el resto de sus exigencias, con la finalidad de alcanzar mayor niveles de protección del aire ambiente.

A finales de 2008, se aprobó la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas<sup>90</sup>, cuya finalidad es contribuir a alcanzar el objetivo marcado por la Directiva marco so-

<sup>84</sup> DO L 24, 29.1.2008.

<sup>85</sup> COM (2007) 844, 21.12.2007.

<sup>86</sup> Directiva 78/176, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DO L 54, 25.1.1978); Directiva 82/883, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DO L 378, 31.12.1982); Directiva 92/112, de 15 de diciembre de 1992, por el que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio (DO L 409, 31.12.1992); Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 25, 10.10.1996); Directiva 1999/13, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones (DO L 85, 29.3.1999); Directiva 2000/76, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos (DO L 332, 28.12.2000); Directiva 2001/80, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (DO L 309, 27.11.2001).

<sup>87</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio, "Política ambiental...", ob. cit., p. 75.

<sup>88</sup> DO L 152, 11.6.2008.

<sup>89</sup> La nueva directiva ha sustituido en concreto a las siguientes directivas: Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente; la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; la Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente; la Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente.

<sup>90</sup> DO L 348, 24.12.2008.

bre la política de aguas: buen estado ecológico de las aguas comunitarias para 2015. Para ello la directiva recurre a los instrumentos básicos de toda norma sobre evaluación y gestión de la calidad ambiental. Establece un nuevo régimen de prevención y control de la contaminación química del agua. Fija normas de calidad armonizadas para una lista que suma en la actualidad 33 sustancias prioritarias. Obliga a los Estados a que vigilen la contaminación de los ríos y a que establezcan las tendencias de dicha contaminación a largo plazo, y también a que analicen su origen y elaboren un inventario. Refuerza el objetivo de cesar o de reducir gradualmente las emisiones de trece sustancias peligrosas prioritarias en un plazo de veinte años. Un inventario de las emisiones, vertidos y fugas ayudará a la Comisión a evaluar esos progresos. En la línea actual de las directivas ambientales<sup>91</sup>, deroga cinco directivas comunitarias de los años 80 en materias específicas de calidad de las aguas.

En el ámbito de los residuos acaba de ser aprobada la revisión de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos<sup>92</sup>, que tiene por finalidad incentivar la reutilización y el reciclaje<sup>93</sup> de los residuos y simplificar la legislación actual. Intenta mejorar la definición de algunos conceptos claves en la determinación de su ámbito de aplicación, como los de residuo, subproducto, valorización o eliminación. Define las condiciones de mezcla de residuos peligrosos. Establece la obligación de que los Estados aprueben y ejecuten planes nacionales de prevención. Refuerza el papel de las normas técnicas de gestión, al prever un procedimiento dirigido a establecer estas normas para las operaciones de gestión de determinados residuos. Fija objetivos de reciclado tomando como fecha base el año 2002. Finalmente la directiva continua el empeño general de la Comunidad en simplificar la compleja regulación ambiental, al aglutinar en esta Directiva las anteriores Directivas marco residuos (2006/12/CE), de residuos peligrosos (91/689/CEE) y de aceites usados (75/439/CEE)<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Directiva 82/176/CEE del Consejo relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos; Directiva 83/513/CEE del Consejo relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio; Directiva 84/156/CEE del Consejo relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos; Directiva 84/491/CEE del Consejo relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano, y Directiva 86/280/CEE del Consejo relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del anexo de la Directiva 76/464/CEE.

<sup>92</sup> DO L 312, 22.11.2008.

<sup>93</sup> La Comisión Europea ha presentado el 3 de diciembre de 2008 un documento de debate (un libro verde) sobre la gestión de los biorresiduos —residuos biodegradables de jardín, cocina y alimentarios— en la Unión Europea. En el se examina asimismo el impacto de las medidas reglamentarias vigentes. Asimismo, la Comisión trabaja actualmente en la elaboración de medidas adicionales, incluidos los criterios de fin de la condición de residuo para el compost y las directrices para la gestión de los biorresiduos. La Comisión se está planteando la posibilidad de adoptar (para el año 2010) una nueva legislación que pudiera contribuir a dirigir una mayor cantidad de biorresiduos hacia el reciclado y la recuperación de energía (Véase el comunicado de prensa de la Comisión de *Rapid Press* de 3 de diciembre de 2008).

<sup>94</sup> Estas directivas quedan derogadas a partir del 12 de diciembre de 2010.

La propuesta de directiva de emisiones y las nuevas Directivas de calidad del aire, de residuos y de la calidad de las aguas indican una tendencia en el perfeccionamiento del Derecho ambiental. Las primeras directivas de lucha contra la contaminación de las décadas de los setenta y ochenta tenían un enfoque sectorial. Respondían a problemáticas (vertidos industriales, incineración de residuos, residuos, etc.) o a contaminantes concretos (partículas en suspensión, plomo, óxidos de nitrógeno, etc.). El derecho, con una visión parcial y compartimentada del medio, respondía a los problemas que tenían mayor repercusión en la opinión pública. En los años noventa se apreciaron las carencias de un sistema normativo no adaptado a la naturaleza propia del sistema ecológico, compuesto por elementos interconectados. El enfoque sectorial no permitía realizar un control integral de la contaminación, lo cual generaba la transferencia de la contaminación de un medio a otro. Esto venía motivado por la evaluación compartimentada y por vectores del impacto ambiental de las instalaciones o actividades contaminantes, así como por el recurso a las tecnologías de final de proceso. Además esta perspectiva por problemas o contaminantes generaba una mayor complejidad administrativa. Ello dio lugar a la aparición de un nuevo enfoque integral en el control normativo de la contaminación, orientado a prevenir la contaminación mediante un control pleno y global de la incidencia de las actividades, a través de la implantación de las mejores técnicas disponibles y el establecimiento de un permiso único. Este planteamiento se plasmó en la aprobación de normas como las Directivas 96/61 de prevención y control integral de la contaminación, y 96/62 de evaluación y gestión de la calidad del aire. Estas disposiciones pasaron a ser el tronco común, normas marco, de nuevas directivas sectoriales sobre control de calidad del aire de contaminantes concretos (todas las directivas hijas sobre dióxidos de azufre o de nitrógeno, monóxido de carbono, benceno, HAP, partículas en suspensión, etc.) o sobre prevención de la contaminación de instalaciones concretas (incineración de residuos, grandes instalaciones de combustión, instalaciones emisoras de compuestos orgánico volátiles, etc.). Normas hijas que son la reedición de las directivas sectoriales de los ochenta, pero esta vez bajo la batuta ordenada de las directivas madre integradas. Ahora parecemos encontrarnos en un tercer estadio de la evolución del Derecho ambiental. La Directivas sobre calidad del aire y la propuesta directiva sobre emisiones industriales ya no son normas madres, puramente procedimentales, que daban coherencia a la regulación sectorial derivada. Tienen la pretensión de codificar la regulación existente en un subsistema normativo, por un lado el de la evaluación y gestión de la calidad del aire y por otro el referido a la prevención y el control de la emisiones industriales. Esto parece indicar una tendencia hacia la codificación progresiva del Derecho ambiental, como contrapunto necesario a una complejidad y profusión cada vez más patente.

Tendencia que no se ve acompañada de un mayor impulso ni a nivel estatal, donde carecemos de una Ley integral sobre intervención ambiental que establezca unas bases coherentes para todas las CCAA en esta materia, ni a nivel autonómico, donde disponemos de una pobre y desactualizada Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia. La situación del Derecho ambiental de Galicia clama a mi juicio por una nueva ley

que integre y codifique las bases de la intervención administrativa (control integrado, evaluación de impacto, evaluación de planes y programas, incidencia ambiental) y del control sectorial (residuos, atmósfera, aguas, etc.) en materia de medio ambiente, que pongan fin a la dispersión, la desactualización y las normas vacuas que caracterizan la situación actual del sistema jurídico ambiental en Galicia. Los reiterados compromisos, legislatura tras legislatura, de aprobación de una ley de prevención y control integral de la contaminación han caído por el momento en saco roto. La reciente aprobación aislada del Decreto 133/2008, de 12 de Junio, si bien da cumplimiento, aunque de modo tardío, a una previsión de desarrollo contenida en la Ley 1/1995, no supone un cambio de tendencia hacia una regulación autonómica más coherente, integrada y que otorgue mayor claridad y seguridad jurídica a los sujetos implicados en su aplicación.

## V. EL CONTROL Y GESTIÓN DE LAS SUSTANCIAS PELIGROSAS

La Comunidad Europea está prestando especial atención al problema de las sustancias peligrosas. Veamos algunos ejemplos de la actuación normativa en este ámbito.

Durante el año 2008 se ha adoptado un Reglamento (CE) n o 689/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos<sup>95</sup>, destinado a mejorar la protección de la salud humana a escala internacional y, en particular, en los países en desarrollo. Establece condiciones para la exportación e importación de productos químicos procedentes de la UE y con destino en ésta. Dispone tres procedimientos distintos de control e intervención que afecta a exportadores y autoridades nacionales, en atención a la diferente clasificación del producto. Con esta norma la Comunidad aplica el Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento consentido fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional<sup>96</sup>. La Comunidad ha centrado también su actividad en la aplicación y desarrollo del Reglamento 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)<sup>97</sup>, y la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> DO L 204, 31.7.2008.

<sup>96</sup> Véase el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 5 de junio de 2008.

<sup>97</sup> Recientemente han aprobado los Reglamentos 987/2008 de 8 de octubre (que modifica los anexos IV y V del reglamento 1907/2006) (DOUE de 9.10.2008) y 134/2009 de 16 de febrero de 2009 (que modifica los anexos IV y V del reglamento 1907/2006) (DOL 46, de 17.2.2.009).

<sup>98</sup> Esta norma ha sido adaptada por la Directiva 2008/58/CE de la Comisión de 21 de agosto de 2008 (DO L, 15.9.2008).

El Consejo de Ministros de Medio Ambiente adoptó el 4 de diciembre de 2008 unas conclusiones sobre los “Desafíos mundiales que plantea el mercurio”, en la que la Comunidad propone la aprobación de un acuerdo multilateral internacional en esta materia. Este es otro de los ámbitos en los que la Comunidad ha demostrado recientemente un mayor dinamismo. En el año 2007 aprobó la Directiva relativa a las restricciones a la comercialización de determinados dispositivos de medición que contienen mercurio<sup>99</sup>, y en el año 2008 el Reglamento relativo a la prohibición de la exportación de mercurio a partir de la Unión Europea y al almacenamiento seguro de mercurio a partir de 2011<sup>100</sup>, que pretende establecer medidas para el almacenamiento seguro de estas sustancias en instalaciones de gran seguridad.

## VI. LA PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

El Derecho ambiental comunitario ha marcado un rumbo dirigido a, por una parte, hacer frente a los retos de la mitigación y adaptación al cambio climático, con un firme compromiso internacional, y, por otra parte, a simplificar e integrar la regulación marco de cada uno de los sectores referidos a la lucha contra la contaminación, marcando así una tendencia hacia su codificación progresiva. La protección de la biodiversidad parece encontrarse en otra dirección. La Comunidad se ha marcado el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad antes del año 2010<sup>101</sup>, sin embargo no parece ser éste un ámbito prioritario de actuación.

La Comunidad se ha limitado en los últimos tiempos a contribuir a una mayor aplicación del Convenio de biodiversidad, a aprobar normas de aplicación de la Directiva Hábitat (1992), como la aprobación de la lista de lugares de importancia comunitaria (Decisiones 23 a 26<sup>102</sup>, 95<sup>103</sup>, 218<sup>104</sup>, 335<sup>105</sup>, 996<sup>106</sup>), o a reforzar

<sup>99</sup> Directiva 2007/51/CE, de 25 de septiembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE en lo relativo a las restricciones a la comercialización de determinados dispositivos de medición que contienen mercurio (DO L 257, 3.10.2008).

<sup>100</sup> Reglamento 1102/2008, de 22 de octubre de 2008, relativo a la prohibición de la exportación de mercurio metálico y ciertos compuestos y mezclas de mercurio y al almacenamiento seguro de mercurio metálico (DO L 304, 14.11.2008).

<sup>101</sup> Comunicación de la Comisión *Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 y más adelante. Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano*, COM (2006) 216 final, 22 de mayo de 2006, p. 10.

<sup>102</sup> DO L 12 de 15.1.2008.

<sup>103</sup> DO L 31 de 5.2.2008.

<sup>104</sup> DO L 77 de 19.3.2008.

<sup>105</sup> DO L 123 de 8.5.2008.

<sup>106</sup> DO L 344 de 20.12.2008.

medidas ya existentes, como las adoptadas en materia de control del comercio de especies amenazadas<sup>107</sup>.

Existen ámbitos en los que se ha puesto un mayor acento como la prevención y lucha contra la introducción de especies alóctonas<sup>108</sup>, o la lucha contra la deforestación y la tala ilegal<sup>109</sup>. Sobre esta última cuestión la Comunidad ha propuesto la creación en el marco internacional de un mecanismo mundial del carbono forestal (*Global Forest Carbon Mechanism*), cuya finalidad es la de recompensar a los países en vías de desarrollo por la reducción de sus emisiones gracias a medidas dirigidas a atajar la deforestación y la degradación forestal. La Comisión Europea ha propuesto además la aprobación de un reglamento dirigido a reducir al mínimo el riesgo de comercialización en Europa de madera y productos de la madera obtenidos ilegalmente. Esta propuesta normativa pretende aumentar los incentivos para la gestión y el uso legales y sostenibles de los bosques, especialmente en los países en vías de desarrollo que estén interesados en mantener e incrementar su exportación de productos forestales a la UE<sup>110</sup>. Como vemos en materia de biodiversidad se manifiesta igualmente la impronta del cambio climático. La lucha contra la tala ilegal y la deforestación es un elemento relevante de la estrategia comunitaria frente al cambio climático global.

Pese a su perspectiva más amplia, la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de *acción comunitaria para la política del medio marino*<sup>111</sup> tiene un claro enfoque ambiental, en la medida en que sus objetivos son la conservación de la biodiversidad en un “buen estado” sanitario y productivo; la recuperación de los ecosistemas degradados; y la prevención, reducción y eliminación progresivamente los vertidos. Los Estados están obligados a aprobar una estrategia de protección del medio marino (2020). Por otra parte, en el marco de la política marítima integrada de la UE tiene

<sup>107</sup> Reglamento (CE) n.º 811/2008 de la Comisión, de 13 de agosto de 2008, por el que se suspende la introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres (DO L 219 de 14.8.2008, p. 17/39). La regulación general en este ámbito se contiene en el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control (DO L 61 de 3.3.1997, p. 1). Reglamento modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 318/2008 de la Comisión (DO L 95 de 8.4.2008).

<sup>108</sup> Véase por ejemplo el Reglamento (CE) n.º 708/2007 del Consejo, de 11 de junio de 2007, sobre el uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acuicultura (DO L 168 de 28.6.2007), que ha sido completado por el Reglamento (CE) 535/2008 de la Comisión, de 13 de junio de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 708/2007 (DO L 156 de 14.6.2008). A este respecto interesa señalar que en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 4 de diciembre de 2008, la Comisión presentó una nota informativa sobre la comunicación titulada “Hacia una estrategia de la Unión Europea relativa a las especies invasivas”.

<sup>109</sup> Comunicación de la Comisión, *Addressing the challenges of deforestation and forest degradation to tackle climate change and biodiversity loss* (COM (2008) 645, de 17 de octubre de 2008).

<sup>110</sup> *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market* (COM (2008) 644/3).

<sup>111</sup> DO L 164, 25.6.2008



especial significación la adopción por el Consejo de una Decisión por la que se autoriza la firma de un protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del mediterráneo, en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo<sup>112</sup>. Primera norma jurídica sobre gestión integrada en el ámbito europeo que representa un salto cualitativo en la apuesta europea por esta técnica de gestión, organización y planificación de las zonas costeras, hasta ahora sólo fomentada a través de recomendaciones y desarrollada mediante programas piloto comunitarios. Merece ser destacado también en este ámbito el Reglamento (CE) n o 734/2008 del Consejo, de 15 de julio de 2008, sobre la *protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar* frente a los efectos adversos de la utilización de artes de fondo<sup>113</sup>, como un ejemplo más de la aplicación progresiva de la estrategia de integración ambiental en el ámbito de la pesca<sup>114</sup>.

En el seno del Consejo se ha abierto un *debate en torno a ciertos aspectos la regulación de OMG* a iniciativa fundamentalmente de la delegación francesa, en atención a la experiencia surgida en la aplicación de la regulación comunitaria. La conveniencia de reforzar y armonizar los procedimientos de evaluación de riesgos y de peritaje científico de las plantas modificadas genéticamente, para evitar su impacto en especies no objetivo, es uno de los temas objeto de análisis. La evaluación de riesgos ha sido delegada por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria en los Estados miembros, lo cual puede generar que ésta se realice de acuerdo con metodologías diferentes. Varios Delegaciones del Consejo han apoyado la revisión de las directrices de la EFSA para armonizar las prácticas. Por otra parte se ha planteado la conveniencia de tomar en consideración criterios socioeconómicos en el marco del procedimiento de autorización de organismos modificados genéticamente, para lo cuál es preciso establecer metodologías de definición y evaluación<sup>115</sup>.

La protección y conservación de la biodiversidad no parece ser hoy en día un ámbito de actuación prioritaria. No obstante, no se puede negar que las actuaciones externas e internas de la Comunidad Europea en materia de cambio climático tendrán efectos beneficiosos para la protección de la biodiversidad. Baste señalar el potencial impacto de este fenómeno sobre la preservación de hábitats y especies vulnerables. Durante el año 2008, el Consejo Europeo (13 y 14 de marzo) y Consejo de Ministros

<sup>112</sup> Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (DO L 34, 4.10.2009).

<sup>113</sup> DO L 201, 30.7.2008.

<sup>114</sup> El reglamento somete a los buques afectados por la norma a disponer de un permiso especial para faenar. La expedición y validez de dichos permisos debe estar supeditada a condiciones específicas que garanticen que el efecto de las actividades pesqueras autorizadas ha sido adecuadamente evaluado, y que tales actividades se desarrollan con arreglo a la evaluación realizada. La norma establece también una serie de medidas de seguimiento (sistemas de localización u observadores) para garantizar el cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales se expiden los permisos. De acuerdo con las exigencias del principio de precaución, se establecen medidas para identificar y proteger las zonas marítimas vulnerables.

<sup>115</sup> Véanse los comunicados de prensa de los Consejos de Ministros de Medio Ambiente de 5 de junio y de 20 de octubre de 2008.



de Medio Ambiente han incidido en la idea de que es preciso aprovechar y alcanzar mayores sinergias entre las políticas relativas al cambio climático y a la protección de la biodiversidad. Prueba de ello es uno de los pilares de la actual estrategia comunitaria de lucha contra el cambio climático: la lucha contra la deforestación y la tala ilegal. Esta actuación contribuirá a reducir el impacto climático de este fenómeno –la deforestación es responsable del 20% de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>–, y a la preservación de hábitats y especies vulnerables o en peligro de extinción.

## VII. BIENESTAR ANIMAL

La regulación referida al bienestar animal ha tendido un avance importante en los últimos años, de la mano de una opinión pública cada vez más sensibilizada con el sufrimiento animal en el desarrollo de actividades productivas o de investigación.

Merece ser destacada la *Propuesta de directiva Protección animales usados en experimentación*, presentada en el año 2008 por la Comisión, por la que se pretende reforzar la regulación actual para la protección y el bienestar de los animales en las actividades de investigación. Prevé evaluaciones éticas antes de autorizar los proyectos en que se utilicen animales, y establece requisitos mínimos sobre el alojamiento y el cuidado para los más de doce millones de animales utilizados en la actualidad en la UE. Asimismo, la propuesta pretende prohibir la utilización de simios antropoides en procedimientos científicos, que sólo se podrá ver excepcionada en casos de interés público y urgente necesidad.

Acaba de ser aprobada la Directiva 2008/120/CE del Consejo de 18 de diciembre de 2008 relativa a las *normas mínimas para la protección de cerdos*<sup>116</sup>, en la que se establecen exigencias de bienestar animal en las instalaciones productivas de porcino (suelo libre, prohibición de ataduras, niveles máximos de ruido, niveles mínimos de iluminación, etc.). En estos momentos se está debatiendo igualmente la aprobación en el seno de la Comunidad de un *Reglamento relativo al comercio de productos derivados de la foca*, tomando en consideración los intereses fundamentales y tradicionales de las comunidades *inuit* vinculadas a la caza tradicional y de subsistencia.

## VIII. LA IMPORTANCIA DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS, Y EL REFORZAMIENTO DEL DERECHO PENAL COMO UN INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Los instrumentos económicos y de mercado siguen ganando presencia desde el V Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente (1993)<sup>117</sup>,

<sup>116</sup> DO L47, 18.2.2009.

<sup>117</sup> Véase el Libro verde de la Comisión sobre *La utilización de instrumentos de Mercado en la Política de medio ambiente y otras políticas relacionadas* (COM (2007) 140 final, 28. 3.2007).

como una vía flexible y rentable de contribuir al cumplimiento de los objetivos ambientales. Veamos algunos indicios recientes de esta tendencia. La Comisión ha propuesto la creación de un comercio de emisiones de NOx y SO2 y de un mecanismo mundial del carbono forestal o la modificación de la directiva comercio de emisiones de gases de efecto invernadero. El Consejo ha insistido en la necesidad de crear un mercado global de carbono y de recurrir a más instrumentos basados en el mercado para movilizar las finanzas con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>118</sup>. Se han revisado y reforzado instrumentos como el ecotiquetado de productos en la agricultura<sup>119</sup>. En el marco de la estrategia europea sobre cambio climático, el Consejo Europeo ha apuntado la necesidad de aprovechar en mayor medida la aportación de los instrumentos fiscales para el fomento de productos eficientes desde el punto de vista energético y de materiales que permitan ahorrar energía<sup>120</sup>. Se aprecia por tanto una tendencia hacia un uso cada vez más intenso de instrumentos destinados a internalizar los costes ambientales, a incentivar el desarrollo de comportamientos ambientalmente responsables y a resolver en definitiva las deficiencias ambientales del mercado. La Comisión ha afirmado que es preciso intensificar el recurso a estos instrumentos mediante el desarrollo de un marco normativo claro, ya que son el medio más flexible y rentable de alcanzar los objetivos. En todo caso el papel de estos mecanismos económicos y de mercado sigue siendo el de un complemento en el marco de la aplicación de una amplia gama de instrumentos.

En el año 2008 se ha aprobado la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal<sup>121</sup>, en la que se pretenden definir una serie mínima de comportamientos que deben ser considerados delitos en la UE, cuando se realicen intencionadamente o constituyan por lo menos una negligencia grave. También se dará la consideración de delito a la incitación, la ayuda y la instigación a dichos comportamientos. Las instituciones comunitarias están tramitando en este momento una Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2005/35 relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones<sup>122</sup>, para reforzar el sistema sancionador de los Estados miembros frente a las descargas operativas ilegales de los buques.

<sup>118</sup> Véase el comunicado de prensa del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 3 de marzo de 2008.

<sup>119</sup> Véase el Reglamento 834/2007, de 28 de junio de 2007, sobre producción y ecotiquetado de productos ecológicos (DO L núm. 189, 20.7.2007).

<sup>120</sup> Véase el Comunicado de prensa del Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008, p. 15

<sup>121</sup> DO L 328 de 6.12.2008,

<sup>122</sup> COM (2008) 134.

## IX. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO AMBIENTAL

1. El Derecho ambiental en Europa ha alcanzado un nivel de desarrollo muy relevante. Está conformado por un cuerpo normativo suficiente que abarca los problemas ambientales más destacados. La falta de normativa no es una de las carencias del Derecho ambiental. Muestra de ello es la evolución del Derecho ambiental comunitario, que sigue siendo la punta de lanza en el desarrollo de instrumentos jurídicos de protección ambiental.

2. La falta de aplicación crónica del Derecho ambiental se ha manifestado desde sus orígenes como el gran problema de la política ambiental comunitaria. A modo de ejemplo podemos señalar que la Comisión Europea ha iniciado recientemente (enero, 2009) dos procedimientos de infracción contra veinte estados, por razón del presunto incumplimiento de la normativa comunitaria sobre control integrado de la contaminación y sobre control de la calidad del aire.

Este fenómeno hunde sus raíces en algunas carencias recurrentes de la organización del gobierno y de la administración pública ambiental, como la falta de medios técnicos y humanos; las descoordinación de las administraciones territoriales intervinientes; o la ausencia de una voluntad y planificación política coherente de objetivos. Esta falta de aplicación adecuada nos muestra la inmadurez de la política y de la organización administrativa ambiental, así como la consideración de la protección del medio ambiente como un objetivo o valor social de relevancia aún secundaria.

3. La gestión pública del medio ambiente debe ser abierta y corresponsable. La aplicación y eficacia del Derecho ambiental exige la implicación de todos los agentes sociales y económicos (asociaciones ecologistas, sectores empresariales, universidades, poder judicial, etc.). La gestión administrativa unilateral, sin participación de la sociedad civil, es una apuesta segura por el fracaso de las políticas ambientales. Es preciso avanzar hacia modelos de gestión más abiertos, maduros y democráticos, en donde las decisiones públicas sean adoptadas con la participación e implicación de todos los agentes sociales, y huir de modelos que favorezcan el control político de la gestión pública. Hay que garantizar y fomentar una participación real (no meramente formal) en los procedimientos de toma de decisiones administrativas y adopción de planes de protección ambiental y de ordenación del territorio. No es suficiente con los trámites de información pública, que en la práctica se han convertido en un formalismo que no permite una participación efectiva en la toma de las decisiones.

La participación en la gestión pública ambiental permite abordar los conflictos en el proceso de toma de decisiones. Esto contribuye a la aceptación social de la decisión definitiva y reduce la conflictividad aplicativa de esa decisión, por lo que se mejora la eficacia de la ejecución administrativa ambiental. Un ejemplo claro lo encontramos en el Plan estatal de contingencias marinas accidentales (2001) y en su aplicación al vertido del *Prestige*. Fue aprobado a través de una mera orden comunicada de la Administración, por lo que no fue publicada en el BOE. Elaborado en el seno de un órgano de la Administración general del Estado (Ministerio de Fomento), sin participación real ni de otros órganos u administraciones públicas, ni de la socie-

dad civil. La conflictividad social derivada de su aplicación, la descoordinación e improvisación manifestadas y en definitiva la falta de eficacia tuitiva son la prueba más palpable de la importancia de la participación, como vía para garantizar la aceptación social y la eficacia de las medidas de gestión pública ambiental.

4. El Derecho ambiental debe avanzar hacia la mejora de los instrumentos preventivos. En la Jornada situación actual y nuevas perspectivas del Derecho ambiental en Galicia (noviembre de 2008), los agentes implicados en la aplicación del Derecho ambiental destacaron la ausencia de criterios interpretativos uniformes a la hora de aplicar las normas, lo cual aporta una gran inseguridad jurídica. Es preciso tender hacia la simplificación, clarificación y mayor precisión de la legislación ambiental. El legislador debe actuar desde una visión sistemática e integral del sistema jurídico ambiental, y poner fin a la dispersión y complejidad actual. De hecho las inercias actuales de la legislación comunitaria nos muestran una tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental, como así queda manifestada en las recientes Directivas sobre calidad del aire y de las aguas o en la propuestas sobre emisiones industriales.

5. La política ambiental debe dar el salto definitivo desde su concepción como una política sectorial correctiva de otras actuaciones públicas, hasta su desarrollo y aplicación coordinada por parte de todas las políticas socioeconómicas. La variable ambiental debe ser integrada de modo real y efectivo en el diseño y la ejecución de las políticas y normas sectoriales, lo cual debe implicar una apuesta más decidida por la coordinación, cooperación e integración organizativa.

6. En estos momentos de crisis económica se está planteando de forma intensa el debate entre economía y medio ambiente. Algunos países comunitarios quieren que se ponga freno al desarrollo de la política ambiental comunitaria en materia de cambio climático, para centrar los esfuerzos en la crisis económica internacional. Creo que debemos romper con ese falso debate o dilema. La economía es un subsistema del medio ambiente. La protección ambiental ya no debe ser vista como un lastre para el desarrollo socioeconómico, sino como una clara oportunidad de progreso económico y social. Si bien es cierto que la regulación ambiental, puede tener un impacto económico inmediato considerable en determinados sectores (que deben contar con el apoyo de la Administración pública, para evitar posibles efectos socioeconómicos perniciosos), no lo es menos que la política y normativa ambiental tiene un elevado potencial en la creación de servicios y mercados y puede contribuir a la mejora de la competitividad de la empresas. La Comisión Europea y la OCDE han destacado en recientes informes que, desde un perspectiva amplia, la política y Derecho ambiental pueden ser un factor de dinamización importante de la economía, contribuyendo hacia un modelo basado en la innovación y fomentando la creación de empleo. Un reciente informe del Parlamento Europeo, presentado el 4 de febrero de 2009, destaca que el tratamiento del cambio climático creará nuevos puestos de trabajo e industrias, reducirá la dependencia de Europa respecto de las importaciones de combustibles fósiles y reportará beneficios sociales a los ciudadanos.