

**El Derecho ambiental en Galicia  
y su aplicación en el nuevo escenario económico y social**

JAVIER DE LA CERDA IBÁÑEZ



Quiero agradecer al Ceida y a la Universidade da Coruña y al resto de organizadores esta oportunidad que me brindan para, en nombre de Aproema, compartir unas inquietudes en esta Jornada sobre la situación ambiental y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en Galicia.

Voy a aprovechar esta ocasión para exponer una preocupación que desde el sector que represento, empresas de servicios medioambientales, mayoritariamente pymes y micropymes, es una constante y más en los tiempos que corren, la competitividad de nuestras empresas y, de paso informaros, a los que no nos conocáis, qué es Aproema.

Aproema (Asociación Profesional de Empresas Medioambientales de Galicia) se constituyó en el año 1.999 como iniciativa de un grupo de empresarios del sector ambiental en Galicia, con el propósito de coordinar, defender, asesorar y representar los legítimos derechos de sus asociados, como un foro de debate abierto en defensa del medio ambiente y, en definitiva, para dar respuesta a un doble reto: la entrada de España en la Comunidad Europea, (no nos podemos olvidar que España, junto a Portugal y Grecia, fueron los países que se han incorporado tardíamente al proceso de renovación de sus empresas, y que se han visto obligados a acomodar con premura sus procesos productivos, para equipararlos con los países más aventajados en su adaptación a los requerimientos medioambientales, como por ejemplo Alemania).

Y el otro reto era, y es, el desarrollo del sector ambiental para su adaptación a la normativa.

En la actualidad están asociadas 80 empresas dedicadas a prestación de servicios ambientales con un volumen de negocio de aproximadamente 440 millones de euros y más de 4.300 empleos directos.

Desde el 2006 pertenecemos a FEAMA (Federación Española de Asociaciones del Medio Ambiente), que cuenta con seis asociaciones miembros (AESMA, en

Andalucía; ACEMA, en Canarias; CASLEMA, en Castilla y León; ACECMA, en Cataluña; AEMA-RM, en Murcia y APROEMA, en Galicia).

Hecha esta presentación, hablemos de Derecho Ambiental en Galicia, de la preocupación del sector empresarial ambiental y de las estrategias que, en nuestra opinión, deberíamos seguir para ser más competitivos en los tiempos en que vivimos.

La creciente sensibilización por la protección del entorno ha empujado, tanto a la Comisión Europea, como a los distintos Gobiernos de los Estados miembros, a ir promulgando una serie de leyes y normas para la protección del medio ambiente, con la consiguiente repercusión que se deriva de su aplicación para la actividad económica.

Así, desde nuestra incorporación a la Unión Europea, la empresa se enfrenta a una profusa normativa sobre medio ambiente en los niveles comunitario, nacional, autonómico y local. Unas de aplicación directa, otras pendientes de transposición, otras de desarrollo reglamentario, y muchas de ellas vigentes, pero obsoletas.

El desarrollo normativo ambiental que ha experimentado España y Galicia ha sido, a mi entender, cuanto menos, exhaustivo.

Podemos decir que tenemos un ordenamiento jurídico ambiental bastante completo.

Se podría afirmar que tenemos un exceso de normas que incluso pueden dificultar una aplicación coherente de los principios ambientales que se quieren aplicar, empezando por el de prevención, y el de que “quien contamina, paga”.

Estas ideas nos han llevado a la discusión de hasta qué punto la aplicación del Derecho Ambiental en Galicia es eficaz y esta discusión ha sido objeto de otra mesa redonda esta misma mañana.

Desde hace mucho tiempo tenemos en España y en Galicia una clara inflación de normativa ambiental y, a la vez, desde mi punto de vista, una aplicación deficiente de esa normativa. El panorama, pues, no es alentador en este sentido.

Sin embargo no conozco muchos análisis económicos que se hayan realizado sobre las repercusiones socioeconómicas que esta normativa ambiental pudiera incidir en la economía real antes de su entrada en vigor y que pueda ser un factor de competitividad de nuestras empresas.

Como además las comunidades autónomas pueden fijar y aumentar las exigencias ambientales dentro de su territorio, esto puede derivar en agravios comparativos y pérdida de competitividad de nuestras empresas, frente a otras que operan dentro del resto territorio español a pocos kilómetros de distancia.

Os pongo un ejemplo que vivimos hace unos años:

Como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 174/2005, en el que se regula el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos de Galicia, se produjo un cambio en el método de cálculo de las fianzas, que se plasmó en la Orden de 16 de enero de 2007.

En esa Orden se fijaban los nuevos criterios de cálculo para determinar las cuantías de las fianzas que debían depositar las empresas que se dedicaban a la gestión de residuos y, como consecuencia de esa nueva metodología y, sobre todo, en las bases establecidas para su cálculo, supuso un incremento de más del doble de las cantidades a afianzar.

Desde Aproema siempre hemos sido conscientes que la fijación de las fianzas ambientales tienen por fin garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las autorizaciones ambientales y, por ello, contribuir a la salvaguarda del medio ambiente, sin embargo no considerábamos justificado el fuerte incremento producido en sus cuantías.

Dicho incremento, desde mi punto de vista, tiene un doble efecto negativo en las empresas de gestión de residuos: en primer lugar el incremento, nada desdeñable, de los costes financieros de mantenimiento de los avales necesarios para hacer frente a las fianzas y, en segundo lugar, y probablemente más importante, la reducción del nivel de endeudamiento permitido a las empresas por las entidades financieras.

Dicha reducción del nivel de crédito supone que, en muchos casos, se dispone de un reducido margen para realizar inversiones, mejoras o proyectos de expansión. Hay que tener en cuenta que el tejido empresarial gallego se caracteriza por pequeñas y medianas empresas, que cuentan con recursos limitados.

Por otra parte, en el año 2007, la fijación de esas cuantías suponía un agravio comparativo con actividades industriales que pueden presentar un impacto ambiental superior a las actividades de gestión de residuos y que, sin embargo, no se le exigía ningún tipo de garantía ambiental.

Argumentábamos entonces que, precisamente las actividades de gestión de residuos sometidas a fianza ambiental, son las sometidas a mayor control administrativo, incluyendo la inspección previa para la obtención de la autorización, lo que no sucede en el supuesto de otras actividades.

También decíamos, que además de las fianzas, había otros medios de control (como la inspección y la imposición de sanciones) que permitían que aquellas actividades que incumplan sus obligaciones sean sancionadas por ello, y no incrementar los costes de gestión de todas las empresas del sector, por el simple hecho de dedicarse a la gestión de residuos.

La necesidad de contar con un sector empresarial que aporte servicios ambientales es un requisito necesario para lograr el objetivo del desarrollo sostenible, por lo que se debería apoyar su desarrollo, y no limitarlo mediante la imposición de requisitos exorbitantes, que afecten a su competitividad o incluso su viabilidad.

Estas demandas las hacíamos en el año 2007, antes de la entrada en vigor de la Ley 26/ 2007 de Responsabilidad Medioambiental y no tuvieron ningún éxito.

Podemos imaginarnos ahora, a finales del 2008, a una pyme o micropyme acercándose a una entidad financiera a pedir un aval, o simplemente a renovar su póliza de crédito para atender su circulante.

Cuando se estaba elaborando el anteproyecto de Ley de responsabilidad ambiental, tuvimos acceso al estudio, encargado por el Ministerio de Medio Ambiente, al grupo de Economía Ambiental de la Universidad de Alcalá de Henares, sobre el Análisis económico del anteproyecto de Ley de Responsabilidad Ambiental.

El resultado es un informe de 96 páginas y el estudio concluye con un diagnóstico que al sector empresarial no gustó nada: *“que la pérdida de competitividad que experimentarán los operadores españoles frente a los operadores que desarrollen su actividad en otros Estados miembros se deriva fundamentalmente del hecho de que el legislador español haya optado por un régimen más exigente, fundamentalmente en dos aspectos: el ámbito de aplicación de la directiva y, por otro, en cuanto a la exigencia de un sistema obligatorio de garantías financieras”*.

La directiva comunitaria que fija la responsabilidad ambiental dejaba en manos de los Estados cómo afrontarían las empresas sus daños ambientales. El Gobierno Español ha optado por un sistema muy estricto, en el que casi todas las empresas necesitan una garantía financiera para los desastres que puedan generar.

En esta decisión, al parecer, influyó el desastre de Aznarcollar y la presión de los grupos ecologistas.

Esta ley de gran trascendencia, que desde Aproema, vemos como necesaria, viene a recoger en un solo texto las principales obligaciones de aquellos que realizan ciertas actividades que pueden tener un impacto sobre el medio ambiente, sobre la base de los principios de prevención y de que “quien contamina, paga”.

Esperemos que la ley sirva para proteger el medio ambiente en España sin que su aplicación suponga una pérdida de competitividad para nuestras empresas, y que las incertidumbres que plantea el texto legislativo sean aclaradas con el desarrollo del reglamento de la ley, que el Gobierno debe aprobar mediante Real Decreto próximamente.

En la actualidad, podemos decir que en Galicia, el medio ambiente ha pasado de ser un factor ajeno a las empresas, a convertirse en un factor de competitividad, sobre todo cuando se plantean estrategias de prevención y reducción de residuos y emisiones. El gran reto para las empresas es seguir ofreciendo los mejores servicios y productos, pero con un impacto menor o inexistente.

Las empresas de Galicia, están dispuestas a asumir este reto; para ello es indispensable, sin embargo, políticas medioambientales no basadas en exigencias reglamentarias rígidas y de difícil cumplimiento.

Hay que estudiar y analizar la realidad de la empresa gallega para que la política medioambiental se convierta en un elemento de competitividad.

Se necesitan políticas que incentiven a las empresas a efectuar inversiones y cambios en los procesos productivos.

Se necesitan políticas que recompensen a las empresas con un buen comportamiento medioambiental.

Políticas de investigación en tecnologías de producción menos contaminantes que para las pequeñas y medianas empresas sean accesibles económicamente.

Y se necesita el diálogo de la Administración con las Organizaciones Empresariales, en dos sentidos:

Diálogo para que la Administración conozca la situación medioambiental de las empresas gallegas, sus limitaciones y sus ventajas competitivas, y pueda establecer la viabilidad de determinadas políticas.

Y en aquellos foros, nacionales o comunitarios, donde se debaten las estrategias y políticas, puedan defender, con conocimiento de causa, los intereses de la empresa gallega como motor del desarrollo económico.

Conseguir que las medidas que se adopten, sean beneficiosas para la protección del entorno, viables para la empresa gallega, y no se conviertan en instrumentos de creación de desventajas competitivas entre empresas de distintas regiones o territorios.

En segundo lugar, diálogo para estudiar estrategias conjuntas, mediante acuerdos o convenios, que garanticen no solo el cumplimiento de la legislación, sino el impulso de la actuación medioambiental de nuestras empresas y nos permitan situarnos a la vanguardia en este campo.

Por que sin duda, con el medio ambiente no sólo estamos hablando de oportunidades de negocio.

La adaptación de las empresas a las demandas medioambientales, permite asegurar e incluso ampliar su posición en un mercado cada vez más exigente y, en consecuencia, el mantenimiento o la creación de empleo.

El medio ambiente no debe suponer un freno a la actividad empresarial, sino una oportunidad.

En estos últimos años, desde las organizaciones empresariales se viene realizando en importante papel en este sentido. Pero se necesita más dialogo y más concertación.

Para finalizar , quiero aprovechar para hacer una serie de reflexiones sobre el concepto de Sostenibilidad.

Cuando se habla de sostenibilidad o desarrollo sostenible se ha entendido siempre dentro de su triple vertiente: económica, social y ecológica. Sin embargo siempre se ha sobrecargado la pluma más sobre la vertiente ecológica que sobre la social o económica, pero creo que en los momentos de cambio de ciclo económico, en plena recesión, la implicación que puede tener sobre el empleo y la estabilidad económica, el aumento del IPC, la pérdida de competitividad o la disminución del consumo, hace obligado que, aunque evidentemente, para mantener la ansiada sostenibilidad es necesario la aplicación de todas las leyes y normativas ambientales, en el área industrial sea necesaria una valoración exhaustiva y realista de su aplicación. En numerosas ocasiones la aplicabilidad de las normas para la consecución de los objetivos deseados no es posible, bien por no contar con las mejores tecnologías

disponibles o debido a un costo excesivo del cambio en el proceso productivo, obligado para aminorar la contaminación y disminución del consumo de recursos, lo que puede hacer inviable el mantenimiento del empleo y la competitividad en unas circunstancias económicas como las actuales.

Y aunque no quiero ser pesimista, no nos podemos olvidar los tiempos que vivimos, la incertidumbre sobre la situación económica y financiera. Este asunto nos preocupa a todos.

Pero en estas situaciones, como en la actual, para poder mantener la ansiada sostenibilidad es necesario que la aplicación de toda la normativa ambiental se realicen sin disminuir la competitividad. Para ello será necesario diseñar políticas de ofertas que intensifiquen los esfuerzos, que aumenten la productividad de las empresas realizando una mayor inversión en I+D+i y en capital humano, desarrollar infraestructuras y equipamientos necesarios, implantar un nuevo modelo de gestión y adecuación de los regímenes tarifarios de los servicios, llevar a cabo una adecuada planificación, fomentar el ahorro y la eficiencia energética, así como el fomento de las energías renovables con una prima adecuada, alcanzar una menor dependencia energética, probablemente abriendo con valentía el debate de la energía nuclear.

En definitiva, para conseguir la Sostenibilidad no sólo basta legislación severa y un mayor porcentaje de espacios protegidos, sino que supone plantearse un nuevo modelo evitando tópicos y haciendo un examen más real de la oferta y de la demanda, realizando valoraciones técnicas, sociales y económicas reales, ya que en muchos casos el desarrollo y la aplicabilidad de la normativa exige un capital económico y humano que muchas veces no son realizables a corto plazo ni por la Administración ni por las empresas.

Es necesario que la legislación y las estrategias medioambientales no paralizen el crecimiento que, en definitiva, genera empleo y riqueza, ya que en su mayor parte las nuevas tecnologías medioambientales desarrolladas y por innovar suponen un nuevo sector emergente de creación de empleo que de alguna manera se reflejará en un incremento del PIB en nuestra Comunidad.

Por eso animo a la Administración a que marche unida a los agentes sociales y económicos a través de sus distintos estamentos: Xunta de Galicia, Consellerías de Medio Ambiente, de Medio Rural, y de Innovación e Industria, Aguas de Galicia, Organismos de Cuencas y Ayuntamientos implicados. Es necesario un esfuerzo de todos para aunar intereses en pro de la sostenibilidad en todos los sectores del tejido productivo gallego, intentar en lo posible una uniformidad de las normativas y fiscalización, un impulso a las ayudas en I+D+i a las empresas para que juntos se analicen las situaciones técnicas factibles desde el punto de vista técnico y económico, y en definitiva llevar a cabo una apuesta seria por la Sostenibilidad en su triple vertiente, SOCIAL, ECOLÓGICA y ECONÓMICA, como nos obligan los momentos actuales.