

La lucha contra la contaminación y la tendencia hacia la codificación del Derecho ambiental comunitario¹

José Pernas García

Universidade da Coruña

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 control integrados de la contaminación². 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 industriales³. 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 la MTD, y establecer un régimen comunitario de inspección, hasta ahora sólo tratado 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 titanio⁴. 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 datos sobre MTD⁵.

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

¹ Este comentario breve es parte de la ponencia pronunciada en las Jornadas sobre la situación actual y nuevas tendencias del Derecho ambiental de Galicia (noviembre, 2008), cuyo contenido íntegro será publicado en breve en el libro de actas de dicha jornada.

² DO L 24, 29.1.2008.

³ COM (2007) 844, 21.12.2007.

⁴ 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).

⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio, "Política ambiental...", ob. cit., p. 75.

limpia en Europa⁶ refundió la Directiva 96/62 sobre calidad del aire y tres de sus directivas hijas⁷. Revisó e intensificó los valores límite de calidad y del resto de 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 aguas⁸, cuya finalidad es contribuir a alcanzar el objetivo marcado por la Directiva marco sobre 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, sino 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 ambientales⁹, deroga cinco directivas comunitarias de los años 80 en materias específicas de calidad de las aguas.

En materia de 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 residuos¹⁰, que tiene por finalidad incentivar la reutilización y el reciclaje¹¹ de los residuos y simplificar la legislación actual. Intenta mejorar la

⁶ DO L 152, 11.6.2008.

⁷ 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.

⁸ DO L 348, 24.12.2008.

⁹ 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.

¹⁰ DO L 312, 22.11.2008.

¹¹ 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

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)¹².

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 a finales de la primera década del segundo milenio, parecemos encontrarnos en un tercer estadio de la evolución del Derecho

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).

¹² Estas directivas quedan derogadas a partir del 12 de diciembre de 2010.

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 tardía, a una previsión de desarrollo contenida en la Ley 1/1995, no supone un cambio de tendencia hacia una regulación autonómica más coherente e integrada.