

COUNTRY REPORT: ESPAÑA

Contemporary Shifts in Spain's Environmental Regime

LUCÍA CASADO CASADO*

Abstract

The environmental regulations adopted by Spain during the period under examination have been marked by the change in Government after the general elections held on 20 November 2011, and by the grave economic crisis in which the country finds itself. Although no new environmental legislation has been passed, important changes have been introduced to existing laws in the form of “decree-laws”, and numerous regulations have been approved. There is a growing trend in Spain to use the economic crisis to justify the introduction of changes to environmental law at both state and regional level. New environmental regulations are passed or existing ones are modified with the aim of reactivating the economy. Furthermore, the processes of liberalization and administrative simplification continue to advance. This can be clearly seen in the increase in communications procedures and statements of compliance regarding environmental matters that, in contrast to the traditional administrative authorizations, postpone environmental controls to some point after the start of the activity; and in the elimination of environmental requirements that are regarded as obstacles to the development of economic activities with the aim of facilitating the start-up of new activities.

Introducción

La actividad normativa desarrollada por España en materia de protección del medio ambiente durante el año 2012 ha venido marcada por el cambio de gobierno acontecido y por el inicio de una nueva legislatura, tras la celebración de elecciones generales el pasado 20 de noviembre de 2011 y la victoria en las urnas del Partido Popular, que obtuvo la mayoría absoluta. Estos nuevos acontecimientos, unidos a la grave situación de crisis económica que atraviesa este país y a los recortes presupuestarios y a la contención de gasto por parte de las administraciones públicas, han condicionado la orientación y desarrollo de toda la acción pública estatal y, por lo tanto, también la de protección del medio ambiente.

* Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT). Email: lucia.casado@urv.cat.

Es evidente que el fin de una legislatura y el inicio de otra nueva, así como la reorganización del ejecutivo estatal, han condicionado la etapa examinada. La actividad normativa desarrollada por el Estado durante el período objeto de análisis ha sido amplia y han visto la luz un buen número de normas en materia ambiental, todas ellas provenientes de la acción normativa del Gobierno. Se trata, además, de las primeras normas en materia ambiental que se aprueban por el nuevo Gobierno del Partido Popular, tras su victoria en las urnas.

En estos meses (diciembre 2011-noviembre 2012), no se ha aprobado ninguna nueva ley en materia de protección del medio ambiente, cuestión lógica por otra parte, si tenemos en cuenta el tránsito de una a otra legislatura y de un gobierno a otro y las transformaciones producidas, tanto en la composición del Congreso de los Diputados y del Senado como en las estructuras organizativas y en las personas que han asumido responsabilidades al frente de las mismas. Sin embargo, sí se han introducido modificaciones importantes en preceptos concretos de otras normas con rango de ley previas, como el Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad y la Ley de residuos y suelos contaminados. El instrumento elegido a estos efectos ha sido el decreto-ley, por lo que es el Gobierno y no el Parlamento, el que ha aprobado normas con rango de ley en este ámbito. La materia ambiental no ha escapado a una tendencia bastante generalizada en España en los últimos tiempos de intensa utilización del decreto-ley para la adopción de medidas ante la situación de grave crisis económica que padece este país, aun cuando la utilización del decreto-ley sólo está prevista con carácter excepcional en la Constitución Española, “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”. También mediante Decreto-ley se han intensificado los procesos de liberalización y simplificación administrativa, iniciados en 2009 a raíz de la transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior, y que han conducido este último año a la supresión de las licencias de actividad y de obras para determinadas actividades comerciales y servicios.

Salvo la adopción de algunos decretos-leyes con incidencia en la materia, la actividad normativa desarrollada por el Estado en el ámbito de la protección del medio ambiente se ha realizado fundamentalmente a través de normas reglamentarias. Destaca, por una parte, la normativa que procede a la reestructuración de las competencias ambientales, ubicando el grueso de las mismas en el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Por otra, se han aprobado varias normas reglamentarias en ámbitos sectoriales diversos (protección del medio marino, patrimonio natural y biodiversidad, aguas, ruido, residuos...), aunque en muchos casos no se trata propiamente de nuevos reglamentos, sino de modificaciones de los ya existentes justificadas por motivos diversos.

Por otra parte, se han publicado los instrumentos de ratificación de algunos convenios internacionales, entre los que destacan el Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia en materia de metales pesados, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998, y el Convenio internacional de las maderas tropicales, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2006; y ha entrado en vigor el Acuerdo entre España y el Principado de Andorra sobre el traslado de residuos, hecho en Madrid el 29 de noviembre de 2011.

Por último, en este período también se ha evidenciado la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así lo ponen de manifiesto los recursos de inconstitucionalidad, admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional, contra la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, promovidos por la Xunta de Galicia y la Generalitat de Cataluña –que se unen al ya presentado anteriormente por Aragón–; contra la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, promovidos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y por el Gobierno de Canarias; y contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del Convenio internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, promovidos por el Consell de la Generalitat Valenciana, las Cortes Valencianas y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Se ha planteado, además, por parte de la Generalitat de Cataluña, un conflicto positivo de competencia en relación con el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible. Y el Presidente del Gobierno ha planteado dos recursos de inconstitucionalidad, también admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional: uno contra determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona; y otro contra determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del parque natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

La Actividad Normativa Desarrollada Por El Estado En Materia Ambiental

La Reestructuración de las Competencias Ambientales: De Nuevo el Medio Ambiente sin Ministerio Propio

El cambio de gobierno mencionado, como viene siendo habitual, ha ido acompañado de una reestructuración ministerial. Mediante el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre,

se ha establecido la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Tras esta reorganización administrativa, el medio ambiente continúa sin contar con un Ministerio específico, situándose el grueso de competencias ambientales en el nuevo Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuya estructura orgánica básica ha sido desarrollada por el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero. La desaparición de departamentos específicos en materia ambiental es una tendencia que se está acentuando en España en los últimos años, no sólo en el ámbito estatal, sino también en el autonómico.

El Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de Mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente

La norma más importante en materia ambiental dictada en el período objeto de examen es el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, posteriormente objeto de tramitación como ley. De este modo, la materia ambiental es objeto de atención en uno de los numerosos paquetes de medidas que con carácter urgente y utilizando la figura del decreto-ley ha venido aprobando en los últimos meses el Consejo de Ministros. A través de esta norma se acomete la reforma parcial de tres normas con rango de ley de gran importancia en materia ambiental: el Texto refundido de la Ley de aguas, la Ley de patrimonio natural y de la biodiversidad, y la Ley de residuos y suelos contaminados, aunque también se modifica una Ley no ambiental, la del mercado de valores, para realizar algunos ajustes en materia de comercio de derechos de emisión.

Se trata de una norma que ha suscitado un buen número de críticas por parte de las asociaciones ecologistas, tanto por el instrumento elegido para emprender estas reformas legislativas y la merma de la participación pública que ha supuesto, como por el propio contenido de algunas de las medidas adoptadas (especialmente, en materia de residuos, por cuanto cierra la puerta a la implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos, recogidos ahora con carácter voluntario). Esta norma se justifica en el Preámbulo por el actual contexto económico: “En una situación como la actual, en la que se están encarando profundas reformas estructurales que permitan la reactivación de nuestra economía y la generación de empleo, resulta indispensable la reforma urgente de ciertos aspectos de nuestra legislación ambiental que contribuyan a lograr ese objetivo, sin merma del principio de protección”. Partiendo de esta premisa, la reforma “se orienta a la simplificación administrativa, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces, y lo que es más grave, imponen demoras difíciles de soportar para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones públicas”. Por ello, la simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales y la

necesidad de que estas normas sean claras y sencillas, junto a argumentos de índole económica, se convierten en elementos justificadores de la reforma. Incluso llega a afirmarse en el Preámbulo que “la legislación ambiental también debe ser sostenible”.

Los Procesos de Liberalización y Simplificación Administrativa Continúan: El Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de Mayo

También debe mencionarse el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que tiene por objeto el impulso y la dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios y tramitado también posteriormente como ley. Este Real Decreto-ley da un paso más allá en el impulso de reducción de cargas y licencias en el ámbito del comercio minorista y elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa para las actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en su anexo, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. Es más, la flexibilización afecta también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales, no siendo exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras de acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra. Para estas actividades, las licencias serán sustituidas por declaraciones responsables o por comunicaciones previas, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. De este modo, para este tipo de establecimientos ya no podrán argüirse razones de protección ambiental para justificar el mantenimiento de la licencia. Como se pone de manifiesto en su Preámbulo, “Mediante este real decreto-ley se avanza un paso más eliminando todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas (...) Se considera, tras realizar el juicio de necesidad y proporcionalidad, que no son necesarios controles previos por tratarse de actividades que, por su naturaleza, por las instalaciones que requieren y por la dimensión del establecimiento, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria, la cual se sustituye por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable”.

Avances en Materia de Planificación Hidrológica: La Aprobación de los Planes Hidrológicos, Una Asignatura Todavía Pendiente

En 2012 se han publicado diversos Reales Decretos (1329/2012, de 14 de septiembre; 1330/2012, de 14 de septiembre; 1331/2012, de 14 de septiembre; y 1332/2012, de 14 de septiembre) por los que se aprueban los planes hidrológicos de varias cuencas internas de Andalucía y Galicia, con arreglo a lo establecido por la Directiva marco de aguas. Con la aprobación de estos planes hidrológicos se avanza en el cumplimiento de la Directiva marco de aguas, cuya transposición al ordenamiento jurídico español ha implicado la introducción de novedades significativas en la planificación hidrológica (en el ámbito territorial de los planes hidrológicos, que pasa de ser la cuenca hidrográfica a la demarcación hidrográfica, en la que también se incluyen las aguas costeras y de transición; en sus objetivos y contenido; y en su procedimiento de elaboración y revisión) que obligan a revisar los planes hidrológicos existentes hasta ese momento.

Sin embargo, no puede ocultarse el enorme retraso con que se está produciendo la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca en España, si tenemos en cuenta que el plazo expiraba en diciembre de 2009. Aun cuando se han aprobado algunos planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias, todavía queda pendiente la aprobación de todos los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios. Este incumplimiento ha llevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a dictar la Sentencia de 4 de octubre de 2012, en la que declara el incumplimiento de España, al no haber adoptado, a 22 de diciembre de 2009, los planes hidrológicos de cuenca, salvo en el caso del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña.

Otras Normas Ambientales de Interés

En el período analizado se han aprobado, a nivel estatal, numerosas normas de rango reglamentario. Cabe destacar, en primer lugar, algunos reglamentos de desarrollo de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, y de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y la biodiversidad: el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España; y el Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula el listado y catálogo español de especies exóticas invasoras.

En segundo lugar, destaca el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifican el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas

aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Con estas modificaciones se pretende solventar la carencia de diversas disposiciones normativas, en el desarrollo reglamentario del texto refundido de la Ley de Aguas y resolver las ambigüedades y las diversas insuficiencias de regulación normativa detectadas, por cuanto dificultan una gestión racional de dicho dominio.

En tercer lugar, se ha aprobado el Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, que traspone al ordenamiento español la Directiva 2009/128/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de actuación comunitario para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

Por último, se han aprobado otras normas de interés en materia de residuos (Real Decreto 777/2012, de 4 de mayo, que introduce algunas modificaciones en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por las actividades mineras; y el Real Decreto 1080/2012, de 13 de julio, que modifica el Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos), ruido (Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, mediante el cual se modifica el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas) y protección civil (Real Decreto 1070/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico).

La Jurisprudencia Ambiental: Algunos Aspectos de Interés

A nivel jurisprudencial, se han dictado varias Sentencias del Tribunal Constitucional que han contribuido a delimitar el alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de protección del medio ambiente. Entre ellas, destacamos, en materia de evaluación de impacto ambiental, las Sentencias 1/2012, de 13 de enero, y 34/2012, de 14 de marzo, que reiteran el criterio ya sentado en sentencias anteriores (13/1998, de 22 de enero, y 11/2006, de 16 de enero), conforme al cual es constitucional la atribución a la Administración del Estado de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que le corresponda aprobar o autorizar. De este modo, aun cuando en principio la evaluación de impacto ambiental forma parte de la gestión en materia de protección del medio ambiente y, en consecuencia, su realización debería corresponder a las comunidades autónomas con arreglo a la

Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, no es éste el criterio que debe aplicarse, ya que en este ámbito se considera la evaluación de impacto ambiental como una actividad vinculada al título competencial sectorial que ampara la actividad sujeta a evaluación. De este modo, el ejercicio de la competencia en materia de evaluación de impacto ambiental y, especialmente la realización de la declaración de impacto ambiental, corresponde a la Administración pública donde reside la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto. Por ello, la Administración del Estado será competente para realizar la declaración de impacto ambiental cuando sea también esta Administración la competente para autorizar el proyecto.

En relación con la contaminación electromagnética y más concretamente las instalaciones de radiocomunicación resulta de gran interés la Sentencia 8/2012, de 18 de enero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno estatal en relación con diversos preceptos de una Ley autonómica sobre ordenación de las instalaciones de radiocomunicación. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional afirma el carácter básico de la regulación estatal de los niveles tolerables de emisión y concluye que las Comunidades Autónomas no pueden alterar esos estándares, ni imponer a los operadores una obligación de incorporar nuevas tecnologías para lograr una minimización de las emisiones, no sólo porque ello resultaría contrario a las bases establecidas por el Estado en materia sanitaria, sino también porque de esa forma se vulnerarían, en último término, las competencias legítimas del Estado en materia de telecomunicaciones.

En materia de tributación ambiental, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 196/2012, de 31 de octubre, ha declarado inconstitucional el impuesto de Castilla-La Mancha sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, creado por la Ley 11/2000, de 22 de julio.

Consideraciones Sobre La Evolución Reciente de la Normativa Ambiental

La normativa ambiental adoptada en el período examinado ha venido marcada por la situación de crisis económica que atraviesa España. La introducción de cambios en la legislación ambiental justificados por la crisis económica es una tendencia en alza en estos momentos en España y no sólo a nivel estatal sino también autonómico. El contexto actual ha propiciado la reforma de algunas regulaciones de los recursos naturales vigentes y consolidadas en España desde hace años. Entre ellas, cabe destacar la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas acometida por el Real Decreto-ley 17/2012, y la futura reforma de la Ley de costas, actualmente en tramitación en el Congreso, con el objeto de

reactivar la actividad económica vinculada con ciertos usos del litoral y priorizar el uso privativo de la costa.

Además, continúan avanzando los procesos de liberalización y simplificación administrativa. Se siguen sustituyendo autorizaciones ambientales por comunicaciones y declaraciones responsables, trasladándose los controles a un momento posterior al inicio de la actividad, frente a lo que había venido siendo habitual; y se eliminan requisitos ambientales entendidos como obstáculos al desarrollo de las actividades económicas, todo ello con el fin de agilizar los trámites para la puesta en marcha de actividades.

Este proceso desregulador, iniciado en primer término con la transposición de la Directiva de servicios y continuado por otras normas y medidas administrativas adoptadas para dinamizar la actividad económica, plantea, en términos de reducción del control público ambiental, una serie de riesgos importantes en el ámbito del Derecho ambiental, como la eliminación injustificada de restricciones o requisitos ambientales necesarios. Las políticas de liberalización no dejan de plantear riesgos de regresión para los logros ambientales que se habían venido produciendo hasta hace poco. En efecto, estos procesos “anticrisis”, en pro de la reactivación de la actividad económica, al intensificar las medidas de liberalización, desregulación y simplificación administrativa con el fin de eliminar trabas y obstáculos administrativos, están introduciendo el riesgo de desregulación ambiental y de reducción de los estándares de protección. Se advierte una tendencia clara a la rebaja de los estándares de protección ambiental tanto en el ámbito estatal como en el autonómico como consecuencia del protagonismo de las medidas políticas y administrativas destinadas a reactivar la economía, existiendo ya algunos indicios de ese proceso.

Por otra parte, las políticas ambientales encuentran importantes limitaciones en el actual contexto económico. En efectos las políticas ambientales se enfrentan a duros recortes presupuestarios. En el ámbito estatal, si bien la media de rebaja de los presupuestos en los Ministerios es de casi el 17%, en el caso del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el descenso en el presupuesto de gastos ha llegado a más del 30% y afecta especialmente al medio ambiente y a materias como el desarrollo rural sostenible, la calidad del agua, la conservación de la biodiversidad y la protección y mejora del medio natural, la prevención de la contaminación y la lucha contra el cambio climático.