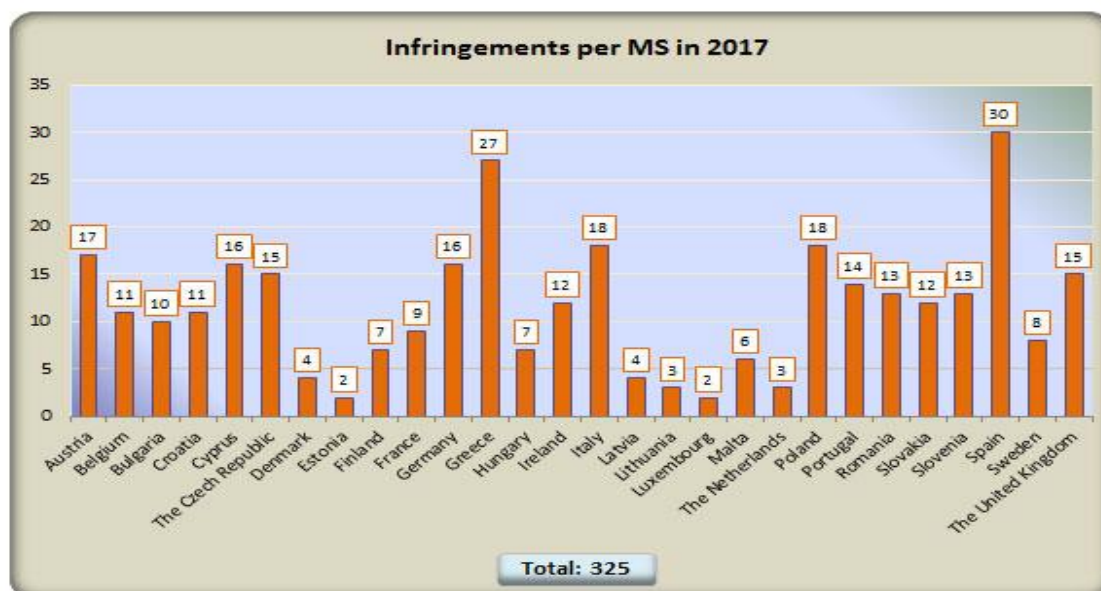


“EN EL DÍA DEL MEDIO AMBIENTE: ESPAÑA, ¿HASTA CUÁNDO EL ÚLTIMO DE LA CLASE EN POLÍTICAS AMBIENTALES EUROPEAS?”

Autora: Susana Galera Rodrigo, Prof. Titular Derecho Administrativo. URJC. GLOCAL-RES

En la fecha en la que se celebra el Día Mundial del Medio Ambiente, resulta oportuno recordar el pobre, hasta bochornoso, desempeño de nuestro país cuando la Comisión Europea verifica anualmente el grado de cumplimiento de los Estados miembros respecto de la normativa ambiental europea. Año tras año ocupamos plaza en el podio de los incumplidores, una tendencia que de no adoptar medidas inmediatas amenaza con prolongarse. El criterio medallista está concretado en el número de casos abiertos a final de año en el marco del Recurso por Incumplimiento, incluyendo tanto la fase precontenciosa como la que se desenvuelve ante el Tribunal de Justicia. Una imagen vale más que mil palabras¹: veamos, en primer lugar, el número de casos abiertos por incumplimiento de la normativa ambiental europea a final del año 2017.



Fuente: Comisión Europea².

¹ Estas imágenes, y palabras, se han seleccionado y elaborado en un documento más extenso para el Informe sobre el estado del Medio Ambiente que anualmente publica la Fundación Alternativas, de próxima publicación.

² <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

De acuerdo con estos datos, resulta que de los 325 procedimientos de infracción abiertos a finales de 2017, el 9.2% corresponden a España, una cifra 3 veces superior que la media teórica (3.5%) que nos correspondería al considerar 28 Estados miembros.

En años anteriores, no nos ha ido mejor pues en el podio de los incumplimientos, año tras año obtenemos medalla de oro o de plata como puede verse en el siguiente cuadro:

Nº de casos abiertos por incumplimiento de la normativa ambiental europea/año:

	MAS		MENOS	
	Primero	Segundo	Primero	Segundo
2017	ESP - 30	Grecia- 27	Estonia y Luxemburgo. -2	Holanda y Lituania -3
2016	ESP - 26	Grecia-24	Letonia-1	Holanda y Estonia - 2
2015	ESP -28	Grecia-27	Holanda - 1	Malta y Lituania - 2
2014	Grecia-36	ESP y Rumania - 30	Croacia - 0	Lituania - 1
2013	ESP -29	Italia y Grecia -25	Croacia - 1	Lituania - 3
2012	ESP - 32	Italia - 25	Lituania - 1	Holanda 2
2011	Italia - 40	ESP - 27	Holanda - 2	Estonia - 3
2010	Italia 46	ESP y Grecia - 33	Holanda - 4	Letonia - 7
2009	ESP - 40	Italia - 35	Holanda - 5	Finlandia, Letonia, Eslovenia - 6
2008	Italia - 45	ESP - 37	Bulgaria, Holanda, Rumania – 7	Eslovenia - 8
2007	Italia – 60	ESP -42	Rumania - 3	Bulgaria, Hungría - 6

Fuente: elaboración propia en base a los datos publicados por la Comisión³

Los treinta procedimientos de infracción abiertos a día de hoy contra España pueden deberse bien a una falta de transposición o a una transposición tardía de la normativa europea, o bien a la falta o deficiente aplicación de esta

³ Pueden consultarse en http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/?lang_code=en

normativa. Hay que advertir que el elevado ranking de incumplimiento que año tras año acumula España es imputable bien a las autoridades estatales bien a las autoridades autonómicas e incluso locales, es decir, al órgano competente para llevar a cabo la acción omitida o incorrectamente ejecutada. Es el caso, por ejemplo, de los incumplimientos relacionados con la Directiva marco de aguas y la no adopción de los Planes Hidrológicos en determinadas Demarcaciones –Islas Canarias y cuenta intracomunitaria de Cataluña–, mientras que en el resto sí han sido adoptados; o el de los cientos de casos de vulneración de las obligaciones –locales– de depuración de aguas residuales o de gestión de residuos; o de la incorrecta transposición –estatal– de la Directiva de Renovables... Hay para todos.

Las causas de tan dudoso honor hay que buscarlas no sólo en la baja prioridad política que ocupan los objetivos ambientales en nuestro país –y la correlativa sensibilidad en la población que tales prioridades manifiestan– sino también en el sistema de gobernanza, caracterizado, por razones históricas, en la unilateralidad de la decisión.

En nuestro modelo de gestión política y administrativa se detectan aun ecos del modelo napoleónico piramidal y jerárquico, sin que sea reconocible, en ningún nivel de gobierno, la pluralidad de actores multinivel y multisector que ha de caracterizar la gestión pública en el siglo XXI –y en la que tantas veces nos insiste la Unión Europea–. Entre nosotros, lo determinante no es el consenso que se requiere para que una medida o acción política sea eficaz tras su aplicación, sino quien ejecuta la acción y dispone del presupuesto asociado a la misma, normalmente de forma unilateral. Así, determinada la titularidad de la competencia –no pocas veces en resolución de un conflicto constitucional– de forma insistente el titular la ejerce en el marco de su propia organización administrativa y al margen de otras instituciones que pudieran verse afectadas por la misma. En este sentido resulta difícilmente entendible cómo puede estar elaborándose una Ley de Clima y Transición Energética sin que se hayan convocado previamente y muchas veces a los órganos de coordinación existentes, siquiera a nivel de Conferencia Sectorial –de Energía, de Medio Ambiente, de Ciencia y Territorio...– para fijar en común un punto de partida del texto a tramitar; tampoco es fácilmente comprensible cómo se puede impedir que una Comunidad Autónoma apueste decididamente por el turismo sostenible como ámbito económico y consecuentemente prohíba en su territorio prácticas ambientalmente inciertas y dudosas como el fracking, en base a un entendimiento economicista del concepto «energía». Este es otro ámbito de reflexión –institucional y organizativo– que sin embargo aparece de forma recurrente en las recomendaciones y orientaciones que desde la UE se le hacen a España para mejorar el cumplimiento de sus obligaciones europeas.

Los procedimientos de infracción actualmente activos están referidos a los siguientes ámbitos:

- Protección de la naturaleza – hábitats– sistemas de riego, Lérida.
- Evaluación de Impacto Ambiental, mina de carbón, León.
- Tratamiento de Aguas residuales, vertidos y áreas sensibles, aglomeración de Pontevedra.
- Tratamiento de aguas residuales en aglomeraciones urbanas de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valencia, Galicia y País Vasco.
- Vertederos incontrolados e ilegales en poblaciones de Andalucía, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla León, Murcia.
- Protección de la naturaleza – hábitats– proyecto de carretera. Comunidad de Madrid
- Calidad del Aire: superación de límites de partículas (pm10) en aglomeraciones urbanas de Andalucía, Asturias y Cataluña;
- Protección de la naturaleza: degradación de espacios naturales. Tablas de Daimiel.
- Protección de la naturaleza – hábitats– trazado de ferrocarril, Andalucía
- Gestión de Residuos y vertederos en poblaciones de Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla La Mancha, Murcia y País Vasco.
- Aguas residuales en pequeñas aglomeraciones: 612 poblaciones entre 2000 y 15.000 habitantes.
- Naturaleza: degradación del río Guadalquivir, proyecto acceso al puerto de Sevilla
- Agua y Naturaleza: deterioro de hábitats por excesivas captaciones de agua en Doñana
- Aguas Residuales: contaminación por residuos salinos en extracciones en El Bages, Comunidad Valenciana.
- Contaminación Atmosférica: superación límites NO2 en Madrid y Barcelona
- Aguas: Planes Hidrológicos Cuencas intracomunitarias Canarias y Cataluña
- Aguas residuales: falta de tratamiento en varios cientos de aglomeraciones urbanas.
- Residuos: Planes de Gestión de Residuos: Baleares, Canarias, Madrid y Ceuta (no adopción), Aragón y Cataluña (no revisión de los anteriores)
- Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación Estratégica y Directiva Hábitats en Canarias
- Planes de Riesgo de Inundación: falta de notificación.

Lo más preocupante no es encarar y revertir este tipo de gestión manifiestamente ineficiente y descoordinada que se ha instalado como práctica administrativa habitual; es que, además, a la vuelta de la esquina aparecen cronogramas de obligaciones europeas que es fácil adivinar que vamos a incumplir –o lo que es peor, que vamos a dar por nominalmente cumplidas en

documentos sin forma jurídica alguna o que exhiben la peor técnica normativa—. No es cuestión de extenderse aquí para argumentar estas afirmaciones, que están insistentemente fundamentadas por la doctrina administrativa: sin ir más lejos, véase las sucesivas ediciones anuales del OPAM –[Observatorio de Políticas Ambientales](#)– disponible en estas mismas páginas. Aunque no tiene hasta el momento demasiada visibilidad, como Estado miembro de la UE estamos inmersos en un ambicioso proceso de Transición Energética y de Políticas de Clima que nos impone próximamente el cumplimiento de obligaciones que en modo alguno pueden improvisarse o cumplirse unilateralmente por el titular de la competencia; a título de ejemplo:

- desde junio de 2010, los Planes Nacionales de Energías Renovables debían de contener una definición clara de los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencia, incluyendo la planificación espacial, con calendarios transparentes de solicitudes para la construcción de instalaciones de generación de energía renovable (Directiva Renovables), lo que hemos traducido en una relación de normativa autonómica en el sector industrial, urbanístico y ambiental que a modo de ficha acompaña a nuestro Plan nacional;

- desde el 31 de diciembre de 2011, el Estado debía de indicar los emplazamientos geográficos adecuados para la explotación de energía renovables en la planificación del territorio (Directiva Renovables), obligación que, salvo error por mi parte, sigue pendiente de cumplimiento;

- desde el 1 de enero de 2014, debía de renovarse el parque de edificios públicos con calefacción y/o sistema de refrigeración a un ritmo del 3% anual, para ir aproximándose progresivamente a los estándares energéticos de los edificios que son exigibles a los de nueva construcción (Directiva de Eficiencia Energética);

- desde el 31 de diciembre de 2015, el Estado debía de haber evaluado energéticamente la totalidad del territorio, indicando las instalaciones viables – técnica y económicamente– de cogeneración de alta eficiencia y de sistemas urbanos eficientes de calefacción y refrigeración (Directiva Eficiencia Energética): el Ministerio de Industria mandó un documento –que, salvo error por mi parte– carece de forma jurídica alguna en la que no es posible encontrar el mapa demandado, y que está disponible, en inglés, en la web de la Comisión Europea;

- desde el 31 de diciembre de 2018 los nuevos edificios públicos han de ajustarse a los estándares de edificios de consumo casi nulo (Directiva de Eficiencia Energética de los Edificios), mientras que en el sector privado se pospone esta obligación a 2020;

- el 1 de enero de 2019 está previsto que se presente el primer Plan Nacional de Energía y Clima requerido por el nuevo Reglamento de Gobernanza Energética –actualmente en tramitación– que cubra el período 2021-2030, que conecta con el Acuerdo de París de 2015 y en el que las entidades subestatales han de tener, racionalmente, una intensa participación.

La lista es mucho más larga. Las obligaciones europeas son fácilmente anticipables, por el modelo en cascada de gestión pública que siguen las instituciones europeas: hasta llegar a concretarse una obligación jurídicamente exigible, se han publicado decenas de documentos que la van perfilando sucesivamente y que adoptan la forma de Estrategias Generales, Políticas, Planes, Programas y Medidas que desembocan ya en normas jurídicas. La referencia al Estado, como es sabido, no indica que, entre nosotros, sea el Estado quien ha de satisfacer estas obligaciones sino como, miembro formal de la UE, es el interlocutor con las instituciones europeas: corresponderá a quien resulte de aplicar el sistema interno de reparto competencial aunque se trata de acciones que, por su proyección, involucra a todos los niveles territoriales.

En estos días estamos asistiendo a una lucha sin tregua por el poder público: quiero pensar, como ciudadana europea y española, que sus protagonistas tienen en su agenda sacarnos de este panorama anacrónico, que arriesga de nuevo la pérdida del tren del progreso social y, lo que es peor, de nuestra subsistencia como especie. Y también quiero pensar que son conscientes de que entre las múltiples barreras a remontar hay una recurrente y distorsionadora y a la que se le puede achacar gran parte de estos tristes resultados: la barrera decimonónica de la gestión política y administrativa de la unilateralidad, que debe urgentemente sustituirse por una cultura de la gestión pública dialogada, consensuada y plural que es la que corresponde a la muy compleja e interdependiente sociedad del siglo XXI.