

Introducción: la revisión europea de la ejecución ambiental

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

A mediados del ejercicio que nos ocupa, la Comisión Europea puso en marcha un proceso de revisión de la ejecución en materia ambiental, la *Environmental Implementation Review (EIR)*, que ha de completarse en 2018. La iniciativa parece una consecuencia lógica de la situación del acervo ambiental de la Unión, que puede considerarse incluye una regulación bastante completa de las técnicas de tutela ambiental. Los instrumentos jurídicos de protección ambiental ya están disponibles, tanto los de tipo general (evaluaciones, autorizaciones, auditorías, etiquetas, responsabilidad), como los relativos a los diferentes sectores (agua, aire, ruido, residuos, suelos, biodiversidad). En consecuencia, cabe pensar que ha de pasarse a una fase caracterizada por la profundización en el cumplimiento de la compleja legislación prevista, más que empeñarse en la búsqueda y el establecimiento de nuevas técnicas o vías de actuación.

Para quienes nos dedicamos al Derecho Ambiental, el nuevo planteamiento presenta la oportunidad de permitirnos terminar la tarea de aprendizaje y descripción de las nuevas instituciones, para embarcarnos decididamente en el trabajo más jurídico. En tal sentido, sin desdeñar la importancia de otras facetas, lo jurídico se traduce especialmente en la labor de conformación e integración del ordenamiento, bien analizando tópicamente problemas, casos y respuestas, bien sintetizando en proyección sistemática trayectorias, regulaciones, doctrina y jurisprudencia. La labor integradora desenvuelta sobre la base de unas instituciones no inmutables, pero sí estables, habrá de resultar de mayor utilidad, no sólo para la resolución de cuestiones concretas, sino también para la mejora de las políticas ambientales.

En realidad, el estudio propiamente jurídico ha interesado poco en la formación de la legislación ambiental de la Unión y sigue sin interesar demasiado en el mismo proceso de revisión de la ejecución ambiental, cuya puesta en marcha por la Comisión determina estas apreciaciones. Los reglamentos y directivas comunitarios han sido, en conjunto y con carácter general, producto técnico de economistas, químicos, politólogos, biólogos, geógrafos y otros especialistas. Los juristas tan apenas han contado, probablemente debido a que sobre sus conocimientos ha primado una visión más bien leguleya que los hace intérpretes volubles de la letra de la ley en función de los intereses que han de defender. Conforme a ese planteamiento, lo único que verdaderamente termina interesando es el criterio sostenido por los tribunales, al ser determinante de la viabilidad de las concretas técnicas diseñadas.

Esos planteamientos excluyentes incrementan su capacidad al proyectarse sobre un ordenamiento de aplicación prioritaria como es el de la Unión Europea con respecto a los ordenamientos estatales. Para comprobarlo, bastará con llamar la atención sobre la facilidad con la que las autoridades comunitarias atribuyen a los Estados miembros toda la responsabilidad de las posibles carencias en la ejecución del Derecho de la Unión. Así, en la comunicación de la Comisión de 27 mayo 2016, *COM(2016) 316 final*, al ponerse en marcha el proceso de revisión de la ejecución de la política ambiental, puede leerse:

“La naturaleza de las deficiencias de aplicación varía entre los diferentes sectores y Estados miembros. Las deficiencias pueden producirse debido a las normas medioambientales nacionales que aplican la legislación de la UE; en la consecución de los principales objetivos acordados en materia de calidad del aire, calidad del agua y biodiversidad; en la realización de las infraestructuras necesarias de tratamiento de residuos y aguas residuales; en la forma en que las autoridades interactúan con los ciudadanos; en el cumplimiento de salvaguardias, como la realización oportuna de planes ambientales obligatorios (p. ej., planes de gestión de residuos); y en el respeto de un conjunto amplio de normas aplicables sobre el terreno, como la prohibición del vertido de residuos.”

No hay el más mínimo atisbo de autocrítica: la legislación ambiental de la Unión se enfrenta exclusivamente a las deficiencias de ejecución estatales, que se manifiestan en no legislar adecuadamente, no conseguir los objetivos fijados, no realizar las infraestructuras necesarias o incluso, al parecer, en la manera en que las autoridades estatales interactúan con sus ciudadanos. La Comisión descubre ahora “la falta de capacidad administrativa” y “la debilidad de las políticas y prácticas nacionales y regionales”.

De alguna manera, esta actitud recuerda a las que cabe apreciar en la literatura de signo catastrofista que, empezando por el conocido informe del Club de Roma (*Los límites del crecimiento*, 1972), viene esgrimiendo la necesidad de que el mundo, los poderes públicos, la ciudadanía, la humanidad o quien sea asuma los compromisos que eviten el desastre planetario. Y el lector, que puede estar de acuerdo con la receta habiendo quedado convencido por los datos o argumentos empleados, siempre habría de preguntarse: ¿cómo se hace eso? ¿qué autoridad mundial puede ordenar las medidas pertinentes? ¿cómo se pueden poner de acuerdo los millones de seres humanos a cuyo conjunto se apela? En el citado informe del Club de Roma, recuérdese que se proponía, tal y como unos años antes había adelantado el biólogo Garret Hardin (*La tragedia de los comunes*, 1968), el control de la natalidad a fin de evitar la superpoblación y el agotamiento de los recursos. Cómo podría ser una regulación efectiva de la natalidad que no atentara contra los derechos de la personalidad es ya una cuestión que no interesa.

Algo parecido sucede como consecuencia de la despreocupación del legislador comunitario por las posibilidades de ejecución nacionales. Sin embargo, parece evidente que un buen legislador debería haber contado con ellas a la hora de establecer las límpidas regulaciones europeas en la materia, viendo la manera en que podían ser cumplidas, en su caso, por los poderes regionales y locales. Una legislación no es buena por el simple hecho de que resulte competencialmente asumible y conceptualmente coherente; también ha de ser ejecutable, contando con las dificultades que su puesta en práctica puede conllevar.

En todo caso, pese a esas manifestaciones iniciales contenidas en la comunicación *COM(2016) 316 final*, lo cierto es que la puesta en marcha del proceso de revisión de la ejecución ambiental, termina siendo una importante reflexión en la materia que implica la colaboración con los Estados miembros. En tal sentido, la Comisión diseña una metodología consistente en emplear la información de que ya dispone –en parte, facilitada por las autoridades nacionales– para elaborar ella misma un informe por país sobre la aplicación de la normativa ambiental, generando una actuación “global, sistemática y colaborativa” con la participación de las autoridades nacionales y otros agentes.

La iniciativa *EIR* persigue: a) ofrecer una visión sintética y documentada de la situación ambiental de cada Estado; b) promover un diálogo constructivo con las respectivas autoridades nacionales; c) ofrecer un apoyo personalizado a los Estados a fin de mejorar la aplicación de las políticas ambientales; d) reforzar la cultura de cumplimiento en este

ámbito; y e) proporcionar una base documentada para las correspondientes deliberaciones y debates políticos.

Disponemos ya de la completa serie de informes *EIR* elaborados por los servicios de la Comisión. El relativo a España, de 3 febrero 2017, *SWD(2017) 42 final*, contiene una apreciable síntesis sobre la aplicación del acervo ambiental comunitario en nuestro país.

Los retos principales se refieren a la mejora de la gestión del agua, los residuos y la fiscalidad ambiental, sin duda tres ámbitos clave habida cuenta de las carencias que presentan en la experiencia patria: a) en el caso del agua, son carencias de origen natural, aunque están agravadas por una gestión tradicionalmente centrada en la disponibilidad del recurso con independencia de su calidad; b) en materia de residuos, las carencias se vinculan directamente a las tradicionales deficiencias en su gestión, como prueba el hecho de que todavía persistan los vertederos ilegales, encontrándose en todo caso nuestro sistema productivo alejado de las pautas de la economía circular difundidas por la Unión Europea; y c) en fiscalidad ambiental se ha hecho muy poco y más con objetivos recaudatorios fáciles que con finalidades propiamente ecológicas.

Las oportunidades españolas en la materia se identifican especialmente en la valorización del capital natural, el refuerzo de la ecoinnovación y la ecoeficiencia en el uso de los recursos, y las buenas prácticas en zonas con escasez de agua. Como ejemplos de excelencia, destacando planteamientos innovadores que podrían compartirse con otros países, se mencionan en el informe: la experiencia acumulada en los proyectos del programa LIFE, la red española de autoridades ambientales creada en 1997, el modelo de ciudades sostenibles que podría liderar Vitoria-Gasteiz, el uso significativo de técnicas de mercado para la protección del medio ambiente (gestión y auditoría ambiental, etiqueta ecológica) y el portal ministerial en materia de evaluaciones ambientales.

El conjunto de datos y reflexiones del informe es lo suficientemente sólido como para que merezca la pena situarlo en el centro de una activa colaboración de todos los niveles de gobierno implicados en las políticas ambientales españolas. Una nítida toma de las adecuadas decisiones públicas habría de permitir el desarrollo de las actuaciones técnicas que garantizaran la plena aplicación del Derecho Ambiental comunitario en nuestro país.