

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO
AMBIENTE

Legislación básica ambiental

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario: 1. RESIDUOS.-2. CALIDAD DEL AIRE AMBIENTAL.-3. CALIDAD DEL AGUA.-4. SOSTENIBILIDAD.

* * *

1. RESIDUOS

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE de 29 de julio de 2011)

No cabe duda de que una de las principales normas básicas aprobadas por el Estado en 2011 ha sido la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Esta Ley es producto de la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, conocida como la Directiva marco de residuos, en virtud de su función de integración en un solo documento normativo de la anterior normativa de residuos. A su vez la Directiva Marco viene a incidir sobre los mecanismos de prevención que tienden a evitar que un producto no se convierta en residuo o que su conversión de haga de forma que sea posible su completa valorización.

De este modo, la Ley 22/2011, sustituye a la anteriormente vigente Ley 10/1998, de 10 de abril de Residuos que es totalmente derogada, traspone la mencionada Directiva 2008/98, actualiza la legislación anterior en base a la experiencia y el grado de formación alcanzado en esta materia, y colabora en la reducción de emisiones de efecto invernadero que están asociadas a los residuos.

Destacaremos las principales novedades de esta Ley que opera como legislación básica de protección del medio ambiente en base al art. 149.1.23 CE, excepto algunos artículos concretos que encuentran su título competencial, en las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), en Comercio Exterior

(art. 149.1.10), en la ordenación de Seguros (art. 148.1.11) y en la ordenación de los Registros Públicos (art. 149.1.8).

Dentro del Título I, relativo a las disposiciones y principios generales, hay que señalar algunas nuevas definiciones que provienen de la Directiva 2008/98. Así, las definiciones de «residuo doméstico», «comercial» e «industrial» que facilitan la atribución competencial respecto de la gestión de los mismos entre las distintas administraciones públicas, si bien hay que decir que no se ha logrado una verdadera diferenciación, al hablarse en la ley de residuos domésticos de origen comercial o industrial (art. 12.5 a) y c), 2º). Igualmente aparecen las definiciones de «negociante» y «agente» para distinguir entre los gestores de residuos al primero, que actúa por cuenta propia, y al segundo, que actúa por cuenta de terceros. También se definen los conceptos de «subproducto» y de «fin de la condición de residuo». En el primer caso, para diferenciar del concepto de residuo las sustancias u objetos resultantes de un proceso de producción que pueden ser posteriormente utilizadas en otro proceso de producción (art. 4), con las dificultades que encierra distinguir entre esta definición y los productos convertidos en residuos que son preparados para su reutilización. En el segundo caso, para, determinar cuando un residuo, tras los oportunos procesos de valorización, pierde la condición de tal, y, por tanto, se produce la cesación de la aplicación a estas sustancias u objetos del régimen jurídico de los residuos.

En lo que se refiere a los principios, la principal novedad es la relativa al principio de jerarquía de residuos en el que se articula el orden de actuaciones en la política de residuos en base al siguiente orden de prioridad: prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valorización, incluida la valorización energética; y eliminación (art. 8.1). En consecuencia, el criterio central de este principio de jerarquía es que toda política de residuos debe iniciarse mediante planes de prevención, lo que significa una intensa intervención sobre cualquier producto acabado, ya que puede referirse tanto a su fase de concepción y diseño, como a la de su producción, distribución y consumo. Esta intervención tiene como objetivo de reducir bien la cantidad de residuo, bien los impactos negativos en el medio ambiente y la salud humana, o bien el contenido de sustancias nocivas.

Dentro de la distribución de competencias, el legislador básico sigue atribuyendo bien genéricamente a los entes locales, bien directamente a los municipios, determinadas competencias en esta materia. Destaca el hecho de que las ordenanzas municipales en materia de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, sólo están limitadas por las leyes estatales y autonómicas, pero no así por sus respectivas normas reglamentarias (art. 12. 5, a). Como novedad organizativa se crea la Comisión de coordinación en materia de residuos como órgano de cooperación, con participación de representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (art. 13).

Sin duda, uno de las novedades más significativas, en concordancia con la trasposición de la Directiva 2008/98, es la obligación que se impone a todas las Administraciones Públicas de elaborar y aprobar para antes de 12 de diciembre de 2013, programas de

prevención de residuos en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta obligación es acorde con la implantación efectiva del principio de jerarquía y su objetivo es el de lograr para 2020 la reducción de un 10% del peso de los residuos generados en 2010. En esencia, es estos programas está la clave de lograr la disociación entre crecimiento económico y aumento de la generación de residuos, obligando a una forma de producir que evite y minore su generación. Sin embargo, la efectividad de la aplicación de este principio estará en relación con la coordinación normativa de las diferentes Administraciones Públicas, especialmente entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, ya que, en ocasiones, las medidas que sobre la producción de bienes y servicios puedan derivarse de la aplicación del mismo a nivel local puede exigir una intervención sobre la cual rija el principio de reserva de Ley.

Otra modificación legal, que deberá tener su adecuada plasmación organizativa, es la relativa a la transformación de numerosas autorizaciones previas en comunicaciones, desplazando la función de control al momento en que las actividades de gestión de residuos ya están operando. En términos generales pasan a exigirse meras comunicaciones a todas aquellas empresas que producen residuos peligrosos y no peligrosos en cantidad superior a 1.000 t/año.

Una técnica de protección ambiental que ya venía siendo usada en la legislación de residuos como es la responsabilidad del productor de productos que son su uso se convierten en residuos. Se trata, sin duda, junto con los mecanismos de prevención, en uno de los instrumentos más incisivos en la lucha contra la generación de residuos, ya que en virtud del mismo se podrán establecer obligaciones a estos productores en el diseño de productos, asegurando su valorización y eliminación; en su producción, etiquetado y comercialización, exigiéndose que se sean técnicamente duraderos, que fácil su separación y que puedan ser preparados para su reutilización o reciclado; en la aceptación de la devolución de productos reutilizables y de los residuos generados tras el uso del producto; en el establecimiento de los sistemas de depósito; en la responsabilización total o parcial de la organización de la gestión de los residuos; en la utilización de materiales procedentes de residuos para la fabricación de productos; en la de proporcionar información para la puesta en el mercado de los productos que con su uso generan residuos; y en la información sobre la repercusión económica que tenga sobre el coste del producto la aplicación de estas obligaciones. El establecimiento de este tipo de medidas concretas se realiza por Real Decreto del Consejo de Ministros.

Si los productores optan por un sistema individual de gestión, se exige simplemente una comunicación ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social. Si se opta por un sistema colectivo, este deberá adoptar una forma asociativa o el de una entidad con personalidad sin ánimo de lucro y requerir una autorización ante la Comunidad Autónoma donde radique su sede. Antes de la concesión de la autorización debe emitir informe la Comisión de coordinación en materia de residuos y juega en materia de plazos de resolución el silencio negativo. Autorizada en la Comunidad Autónoma de la sede social del sistema colectivo, para actuar en otras Comunidades Autónomas, se solicita autorización en todas aquellas

donde se pretenda actuar, jugando en este caso en materia de plazos el silencio positivo. La Comisión de Coordinación en materia de residuos podrá realizar el seguimiento del cumplimiento de las autorizaciones y de las condiciones de ejercicio que hubiesen sido fijadas. Se articula, así, una forma de ejercicio de competencias gestión ambiental que tienen en cuenta el papel central de las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, la dimensión nacional que posiblemente tengan al menos los principales sistemas colectivos de gestión de residuos.

En materia de suelos contaminados, se traslada a esta Ley esencialmente lo ya regulado en la anterior Ley 10/98, añadiéndose nuevos elementos a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación de dicha Ley, como la determinación de los sujetos responsables de la contaminación, la regulación de las obligaciones de información que ahora pesan tanto para los titulares de las actividades potencialmente contaminantes de suelo, como para los titulares de los suelos contaminados y se crea un inventario estatal de suelos contaminados.

Se introduce en la Ley un instrumento nuevo de gestión, el Registro de producción y gestión de residuos, de ámbito nacional, que tiene como finalidad la incorporación de la información procedente de los registros de las Comunidades Autónomas, pudiendo dicha información ser utilizada por otras administraciones públicas. Con el fin de facilitar la trazabilidad del origen y destino final de los residuos y la transparencia de dicha información, se obliga a las empresas y entidades registradas la obligación de llevar un archivo cronológico de toda la información relativa a las operaciones de producción y gestión de residuos.

En relación al régimen de vigilancia, inspección y control se echa de menos en la Ley la implantación de sistemas coordinados de inspección entre las distintas autoridades administrativas, tenida cuenta de la integración de la mayoría de las actividades ambientales en materia de residuos en programaciones nacionales, autonómicas y locales. Igualmente, se debería haber explicitado en la Ley, dado el componente altamente técnico de las medidas ambientales a implantar, especialmente en el ámbito preventivo, la función informativa y de colaboración que pueden desarrollar los cuerpos de inspección para un mejor cumplimiento de las finalidades de la Ley.

Igualmente en relación con el régimen sancionador, no acaba de estar debidamente solucionado y ajustado el ejercicio de la potestad sancionadora en relación a las actividades ambientales de residuos de dimensión nacional. Al ser la actividad la misma, es cuestionable la construcción de que un mismo hecho de lugar a diecinueve posibles sanciones o, de forma inversa, desconociendo como elemento cualificador de la responsabilidad del posible infractor, a la hora de la tipificación de la infracción o de la sanción, la repercusión de los hechos sancionables fuera del ámbito de la competencia de la autoridad sancionadora.

Tanto en este terreno estrictamente sancionador como en el de la función de inspección, hubiese sido deseable una mayor imaginación del legislador en el terreno de la cooperación y en tal sentido haber descansado alguna función de colaboración

informativa entre las diferentes Administraciones Públicas a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos.

2. CALIDAD DEL AIRE AMBIENTAL

Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. (BOE de 29 de enero de 2011)

Como es sabido, la regulación de la calidad del aire tiene su origen más directo en la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire, que fue conocida como la Directiva Marco en esta materia. En ella se abordaba por vez primera un enfoque general de la evaluación de la calidad del aire y se establecían los objetivos que debían ser alcanzados.

Esta normativa comunitaria se desarrolló en relación a cada una de las sustancias contaminantes en lo que fue dado a conocer como Directivas Hijas:

- 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 ambiente, modificada por la Decisión de la Comisión 2001/744/CE, de 17 de octubre.
- 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.
- La Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

Esta Directiva Marco de 1996 como todas sus Directivas Hijas fueron desarrolladas por Reales Decretos que operaban en el ámbito normativo de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre de Protección del Ambiente Atmosférico.

Tanto la Directiva Marco de 1996, como las tres primeras Directivas Hijas, han sido modificadas por 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 limpia en Europa. En ella se introducen regulaciones para nuevos contaminantes, como las partículas de tamaño inferior a 2,5 micrómetros y nuevos requisitos en cuanto a evaluación y la gestión de la calidad del aire ambiente.

Habiendo sido sustituida, a su vez, la Ley 38/1972 por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera donde se aporta una nueva base legal para la evaluación y gestión de la calidad del aire, el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, cumple la doble función de transposición de la nueva normativa comunitaria y la de simplificación normativa ambiental española en materia de evalua-

ción y gestión de la calidad del aire. Todo ello, en base a los títulos constitucionales contenidos en el artículo 149,1, 16^a y 23^a, en materia de bases y coordinación general de la sanidad, especialmente en lo que se refiere a los métodos de análisis y medición y de los requisitos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente, y de legislación básica sobre protección del medio ambiente en relación a todo lo demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, este RD 102/2011, cumple una cuádruple función. La de delimitar los ámbitos competencias de las distintas administraciones públicas, señalando, también en este caso, desde la norma estatal el papel reservado a las Entidades Locales. La de fijar los objetivos de calidad del aire para cada uno de los contaminantes regulados. La de fijación de los métodos y criterios comunes para realizar la evaluación de la calidad del aire, así como la fijación de criterios de gestión para lograr el mantenimiento o la mejora de dicha calidad. La de regular el suministro de información a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias e internacionales afectadas por la materia. Hay que señalar, sin embargo que con relación a uno de los contaminantes atmosféricos, el amoníaco, no se fijan objetivos de calidad, sino que se considera suficiente su medición en estaciones de fondo regional y en estaciones de tráfico de las principales ciudades españolas.

En el reparto de los ámbitos competenciales, debe señalarse que la norma regula las atribuciones de tres organismos distintos dentro de la Administración General del Estado: las del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; las de la Agencia Estatal de Meteorología; y las del Instituto de Salud Carlos III. A los efectos del carácter básico de este RD, son de destacar las funciones directas de gestión que se atribuyen a la Agencia Estatal de Meteorología relativas a la medición indicativa de partículas PM_{2,5}, descritas en el artículo 8 del mismo, las mediciones indicativas de metales pesados e hidrocarburos aromáticos policíclicos descritas en el artículo 9 y las mediciones de amoníaco en estaciones rurales de fondo del artículo 12.

A las Comunidades Autónomas, se les encomienda expresamente la división de su territorio en zonas y aglomeraciones y la realización en ellas de actividades de evaluación y gestión de calidad del aire, excepto con relación al amoníaco.

Del mismo modo, es de destacar la atribución de competencias a las Entidades locales, derivadas los artículos 5,8 y 10 de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Prevención de la Atmósfera, del artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local y de los artículos 41 y 42 de la Ley General de Sanidad.

Debe destacarse finalmente que en el artículo 3,3,e) se establece una obligación de colaboración entre todas las Administraciones Públicas bajo la Coordinación del Ministerio de Medio Ambiente, cuando se sobrepasen los objetivos de calidad del aire en un ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.

Igualmente, se reconocen en el artículo 3,3, f) tanto a las Comunidades Autónomas como a los Entes Locales, la posibilidad de establecer objetivos de calidad del aire más estrictos que los fijados por el Estado en este RD.

3. CALIDAD DEL AGUA

Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas

Como en los casos anteriores de la normativa de residuos y de calidad del aire, este RD 60/2011 tiene como objeto principal la transposición de diversas Directivas comunitarias al ordenamiento español.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establecía un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua, no sólo establecía los plazos para la progresiva sustitución de las obligaciones en materia de calidad de las aguas derivadas de la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo, sino que suponía un nuevo modelo de diseño de una estrategia contra la contaminación. Ejemplo de ello son las medidas orientadas a reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias o a suprimir Las mismas actuaciones con relación a las sustancias peligrosas prioritarias.

Posteriormente, y en relación a las sustancias prioritarias contempladas en la anterior Directiva 2000/60, tuvo lugar la aprobación de la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental (NCA) en el ámbito de la política de aguas, para incrementar el buen estado químico de las aguas superficiales europeas. Igualmente, también en desarrollo de la Directiva 2000/60, se aprueba la Directiva 2009/90/CE de la Comisión, por la que se establecen las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas.

Por tanto, este RD 60/2011 tiene como cometido la trasposición de estas dos últimas Directivas, si bien, en esta trasposición se ha tenido en cuenta la coexistencia de dos periodos transitorios de trasposición sobre normas de calidad de las aguas, los derivados de la Directiva 76/464 que culminan el 22 de diciembre de 2013, y los derivados de la Directiva 2000/60.

En aplicación de lo anterior, se establecen NCA para las sustancias prioritarias y para los contaminantes de riesgo en el ámbito europeo y para las sustancias preferentes de riesgo en el ámbito estatal con relación a cada demarcación hidrográfica. Adicionalmente se establece la posibilidad de que las administraciones competentes puedan fijar NCA en los planes hidrológicos de cuenca para los sedimentos o la biota de determinadas categorías de masas de agua. También, en aplicación de la Directiva 2008/105, los planes hidrológicos de cuenca podrán contemplar la existencia, localización y medición de zonas de mezcla adyacentes a puntos de vertido, dentro de las cuales las concentraciones de las sustancias enumeradas entre los contaminantes (Anexo I, A) podrán superar las NCA establecidas, siempre que el resto de la masa de agua superficial siga cumpliendo dichas normas.

4. SOSTENIBILIDAD

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE de 5 de marzo de 2011)

Como característica típica del principio de horizontalidad del Medio Ambiente, y como elemento cualificador de las políticas económicas en términos de crecimiento o desarrollo en los términos de la Cumbre de Río, la Ley de Economía Sostenible en cuanto que contenía un propósito de modernización estructural de la economía española, no podía sino incorporar, elementos medioambientales.

Estos elementos se encontraban ya en la Estrategia para una economía Sostenible aprobada por el Gobierno en noviembre de 2009 y en la que se explicaba que el término sostenible contenía un componente ambiental en cuanto se debía obtener de la imprescindible gestión racional de los medios naturales una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos.

En la Ley 2/2011, estos elementos aparecen en el Título III de la ley, titulado «sostenibilidad ambiental» y que se refiere en concreto a cuatro sectores económicos relacionados con el ambiente, como el modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la vivienda. Su carácter básico por motivos ambientales, tal como aparece definido en la Disposición final primera, sólo alcanza a los dos primeros sectores.

En términos generales, como veremos, se trata de una normativa ambiental de principios y objetivos, que encierra pocas proposiciones prescriptivas. Así, con relación al modelo energético sostenible contenido en el Capítulo I del Título III de la Ley, se relaciona este modelo con su compatibilidad con los objetivos de lucha contra el cambio climático (art. 77.1). En consecuencia se prefiguran Planes de ahorro y eficiencia energética con especial referencia a las energías renovables (art. 77.2). Así se determina un objetivo nacional mínimo de participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto del 20 por ciento en 2010 (art. 78.1) y un objetivo general de reducción de la demanda de energía primaria del 20 por ciento en 2020 (art. 78.2).

Todos los principios del art. 77 se trasladan a un documento de planificación indicativa en que uno de los tres ejes del sistema es el ambiental: eficiencia del sistema; seguridad de suministro; y la protección del medio ambiente (art. 79). En el marco de la planificación vinculante derivada de la legislación del sector eléctrico y del de hidrocarburos, se exige, asimismo, el respeto al medio ambiente (art. 80).

Esta normativa tan poco prescriptiva, se extiende a las técnicas de cooperación interadministrativas, con referencia a la Conferencia Sectorial de la energía como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 81.1) y a acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con los Entes Locales «para alcanzar los objetivos fijados y para implementar los correspondientes Planes, medidas y actuaciones en el «ámbito local» (art. 80.3).

Mayor contenido prescriptivo podemos encontrar en lo relativo a la reducción de emisiones. En primer lugar, y con relación a la capacidad de absorción de los sumideros españoles (arts. 89 y 90) se prevé que las empresas y las personas físicas puedan compensar sus emisiones de CO₂, a través de inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales. En segundo término, se crea el Fondo para la compra de créditos de carbono con el objeto de generar actividad económica baja en carbono (art. 91). El Fondo se destinará de manera preferente a proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos. Por último se establecen (art. 92) incrementos de deducciones fiscales por inversiones ambientales en la ley del Impuesto de Sociedades.

En materia de Transportes, se establecen principios, objetivos, planes y fomentos de planes relativos a la movilidad sostenible. Estos principios comprenden el del derecho de los ciudadanos a una movilidad con el mínimo impacto ambiental y el del cumplimiento de los tratados internacionales vigentes relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental (art. 99). Entre los objetivos se cifran la contribución a la mejora del medio ambiente urbano, a la integración de las políticas de movilidad con el mínimo impacto ambiental, la promoción del ahorro de energía, y el fomento del transporte de menor coste ambiental (art. 100). Los planes de movilidad deben incorporar dichos principios y objetivos (art. 101). Sólo los medios de transporte de entidades que dispongan de un Plan de Movilidad obtendrán ayudas o subvenciones (art. 102).

La materia de vivienda, incluida en este Título de la Ley, además de no constituir una normativa básica ambiental, no contiene normas que se puedan considerar ambientales.

