

# Política Ambiental de la Unión Europea

---

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

## Sumario

	<u>Página</u>
1. La estrategia revisada de desarrollo sostenible de la Unión Europea, de 2006 .....	59
2. Las estrategias temáticas del Sexto Programa Ambiental .....	64
3. Medidas de acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia .....	68
4. Control integrado de la contaminación .....	70
5. Etiquetas ecológicas .....	70
6. Aire y protección de la atmósfera .....	71
7. Residuos .....	75
8. Protección de las aguas .....	84
9. Sustancias y preparados químicos .....	90
10. Otros textos y documentos .....	93
11. Valoración general: entre la ambición por el desarrollo sostenible y la consolidación normativa .....	94
Bibliografía y documentación básicas .....	95

\* \* \*

### 1. LA ESTRATEGIA REVISADA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 2006

La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, como es bien sabido, fue presentada por la Comisión en mayo de 2001, y aprobada por el Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2001, completando así el compromiso de la Unión con la renovación económica y social, año-

59

diendo una tercera dimensión ambiental a la «estrategia de Lisboa» y asumiendo una nueva orientación en la definición de las Políticas.

A lo largo de 2005, la Unión Europea inicia el proceso de revisión de la Estrategia con la publicación de la «Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible», propuesta por la Comisión [COM (2005) 218 final, Bruselas, 25.5.2005] y aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 16 y 17 de junio de 2005, como marco conceptual de la futura Estrategia revisada. Posteriormente, la Comisión adoptó la Comunicación «Revisión de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible. Plataforma de Acción» [COM (2005) 658 final, Bruselas, 13.12.2005]. En este mismo proceso se creará el denominado Grupo de amigos de la Presidencia austriaca del Consejo para ayudar en su elaboración, ya entre los meses de febrero y mayo de 2006; produciéndose debates en diferentes formaciones del Consejo (debiendo destacarse la sesión del Consejo de Medio Ambiente de 9 de marzo de 2006, doc. 6762/06), y en otras Instituciones Comunitarias (resaltando ahora el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 17 de mayo de 2006, muy crítico con el texto de la Comunicación de la Comisión, DOUE C 195, 18.6.2006).

Con estos antecedentes, el COREPER aprobó el texto de la Estrategia Revisada el 9 de junio de 2006 (doc. 19117/06), que es ratificado por el Consejo de Asuntos Generales de 12 de junio de 2006.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 15 y 16 de junio de 2006 (doc. 10633/1/06, Rev. 1), adoptó la nueva Estrategia revisada. El Consejo Europeo, en la parte de las Conclusiones de la Presidencia relativa a «Fomentar el modo de vida Europeo en un mundo globalizado», continuando los debates del Consejo Europeo informal de Hampton Court, en octubre de 2005, y del Consejo Europeo de primavera, considera el desarrollo sostenible como uno de los objetivos fundamentales de la Unión, asumiendo totalmente su bien conocido significado; estima que el mismo se basa en la democracia, la igualdad de género, la solidaridad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales; ratifica que, a pesar de los progresos realizados, «todavía siguen en pie muchos desafíos», y adopta «una Estrategia Renovada de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea ambiciosa y amplia» (doc. 10117/06), señalando además que el propio Consejo Europeo «supervisarà y seguirá de cerca periódicamente la aplicación de esta estrategia».

El texto de la «Estrategia Revisada de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible» se remite por la Secretaría del Consejo de la UE a los Estados Miembros con fecha de 26 de junio de 2006 (doc. 10917/06).

La Estrategia se inicia ratificando el compromiso de la Unión con el desarrollo sostenible, asumido tanto en los Tratados como en la actividad comunitaria ordinaria, confirmando la existencia de algunas tendencias insostenibles (como el cambio climático y el uso de la energía), las amenazas a la salud pública, la existencia de algunos fenómenos preocupantes (como la pobreza y la exclusión social, la presión demográfica y el envejecimiento de la población, la gestión de los recursos natura-

les, la pérdida de la biodiversidad, la utilización de la tierra y el transporte) y la aparición de nuevos retos; por lo cual se requieren soluciones a corto plazo pero manteniendo una perspectiva a largo plazo, insistiendo en la necesidad de cambiar gradualmente los actuales modelos de consumo y de producción no sostenibles, así como el enfoque no integrado para elaborar políticas.

El nuevo texto establece una estrategia única y coherente sobre la manera en que la Unión asumirá más eficazmente su compromiso a largo plazo de responder a los retos que plantea el desarrollo sostenible, reiterando la necesidad de una solidaridad generalizada y reconoce la importancia de intensificar los trabajos de la Unión con otros países socios no comunitarios.

El objetivo general de Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible es elaborar medidas que permitan a la Unión mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y las futuras generaciones, mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar los recursos eficazmente, aprovechar el potencial de innovación tecnológica y social que ofrece la economía y garantizar la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social. Además, la Estrategia cuenta varios objetivos clave, como la protección del medio ambiente, la cohesión y la igualdad social, la prosperidad económica y el cumplimiento de las responsabilidades internacionales.

Una de las novedades más destacables de la nueva Estrategia es la mención de diez principios rectores de las Políticas de la Unión (con lo que conecta claramente con las Constituciones de los Estados Miembros, que también los prevén, y en particular la Constitución Francesa, al incluirse en su texto, mediante la Ley Constitucional núm. 2005-205, de 1 de marzo, JORF del 2, la Carta del Medio Ambiente), unos de carácter general, aplicables a cualquier actuación de la Unión, y otros más cercanos al medio ambiente, pero todos ellos necesarios para alcanzar el desarrollo sostenible. Los principios rectores son la promoción y la protección de los derechos fundamentales, la solidaridad intra e intergeneracional, una sociedad abierta y democrática, la participación ciudadana y de los interlocutores sociales, la coherencia de políticas y gobernanza, la integración de las políticas, utilizar los mejores conocimientos disponibles, el principio de precaución y finalmente el principio «quien contamina, paga».

Además, el texto propicia aprovechar las sinergias existentes entre la Estrategia Revisada y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, y la necesidad de llevar a cabo una mejor elaboración de las Políticas de la Unión.

Seguidamente, la parte central de la Estrategia se dedica a los siete principales retos de la misma, mencionando los objetivos y las medidas concretas en cada reto:

– cambio climático y energía limpia, incluyendo medidas para preparar opciones para después de 2012, explorar reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero entre el 15% y el 30% para 2020, reducir las emisiones de automóviles y aviones, revisar el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, elaborar un plan ambicioso sobre eficiencia energética con

ahorros del 20% del consumo para 2020, fomentar el cumplimiento de los objetivos de uso de las energías renovables para 2010, fomento del uso de la biomasa, con un plan sobre bioenergía para 2010, y mejorar la eficiencia de las centrales eléctricas, incluyendo el fomento de la cogeneración eléctrica y térmica;

– transportes sostenibles, con medidas relativas a mejorar el rendimiento económico y ambiental de todos los modos de transporte, potenciando el de ferrocarril, la navegación y el transporte público de pasajeros, mejorar la eficiencia energética en el sector, fomentar las redes transeuropeas y los enlaces logísticos intermodales buscando alternativas a los transportes por carretera, continuar estudiando la implantación del impuesto por el uso de infraestructuras de transporte, reducir los efectos negativos del tráfico internacional marítimo y aéreo, aumentar la seguridad vial (con acciones de mejora de las infraestructuras, aumento de la seguridad de los vehículos, campañas de sensibilización comunes a escala europea o controles transfronterizos), elaboración por las autoridades locales de planes y sistemas de transporte urbano que tengan en cuenta las orientaciones técnicas de la Comisión en el contexto de la Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano, teniendo en cuenta las relaciones entre las ciudades y sus zonas adyacentes, y, finalmente, elaborar una estrategia sobre combustibles;

– consumo y producción sostenible, incluyendo estudios sobre patrones de consumo y producción más sostenibles a escala europea y mundial, previendo un plan de la Unión para 2007; medidas de fijación de objetivos de rendimiento ambiental y social para productos y procedimientos; fomentar los procesos para compartir mejores prácticas y experiencias respecto a la contratación pública ecológica, fomentando la misma a nivel regional y local; fomento y difusión de innovaciones sociales y ecológicas y de tecnologías ambientales; extensión del sistema de etiquetado del rendimiento energético de electrodomésticos y de automóviles a otros productos y sectores, y campañas de información para fomentar los productos sostenibles (como los de la agricultura ecológica, el comercio justo y los productos inocuos ambientalmente);

– conservación y gestión de los recursos naturales, integrando el cumplimiento de la Estrategia Temática sobre Recursos Naturales, y con acciones relativas a nuevos programas sobre desarrollo rural, reformas en la política pesquera, de agricultura ecológica, bienestar de los animales y un plan sobre biomasa; reforzar la gestión sostenible de los bosques, mediante un plan específico; completar la red Natura 2000; elaborar una estrategia europea sobre biodiversidad; avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos, el medio ambiente marino y las zonas costeras, y elaborar una política marítima propia;

– salud pública, con medidas de mejora de la coordinación frente a amenazas sanitarias; mejorar la prevención sanitaria y de enfermedades (teniendo en cuenta los factores que dependen del estilo de vida, como drogas, tabaco o bebidas alcohólicas); mejora de la legislación en materia de alimentos y piensos (en particular los modificados genéticamente); lucha contra el SIDA; potenciar la información sobre

la contaminación ambiental y sus efectos sobre la salud; mejora de la calidad del aire interior; acciones de especial atención a los grupos más vulnerables y aplicar el programa europeo sobre transporte, salud y medio ambiente;

– inclusión social, demografía y flujos migratorios, incluyendo la garantía de servicios sociales de interés general; la aplicación de los Pactos Europeos sobre Juventud y para la Igualdad de Género; la modernización de los sistemas de protección social y garantizar su sostenimiento; aumentar la cooperación entre la Comisión y los Estados Miembros respecto a la protección y a la inclusión social; la adopción por la Comisión de una Comunicación sobre el futuro demográfico en Europa; realizar estudios sobre las implicaciones del cambio demográfico para el uso de la tierra y el consumo de recursos y de energía, así como para la movilidad, teniendo en cuenta en la planificación y en la inversión, elaborar una política común UE-Estados Miembros en materia de inmigración, con medidas para consolidar la integración de los inmigrantes y sus familiares, intensificar la cooperación con terceros Estados «... y se esforzarán por hallar respuestas comunes al control de los flujos migratorios», comprometiéndose la Comisión a presentar un texto en la materia; y, finalmente,

– pobreza en el mundo y los retos mundiales en materia de desarrollo sostenible, con acciones tendentes a aplicar diversas iniciativas de la Unión en la materia (agua, energía y energías renovables, pobreza y desarrollo sostenible, enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional-SAICAM); aumentar la coherencia entre la política de desarrollo y las restantes políticas; aplicar las estrategias europeas para África, América Latina y el Pacífico; contribuir a que la mundialización (incluyendo el comercio internacional y la inversión) potencie el desarrollo sostenible; utilizar los préstamos del Banco Europeo de Inversiones teniendo en cuenta el desarrollo sostenible y los objetivos del milenio de Naciones Unidas y promover la posición de la UE para transformar el PNUMA en una Agencia Especializada de Naciones Unidas, con sede en Nairobi, y contando con un mandato reforzado y una financiación estable, suficiente y previsible.

Además, la Estrategia destaca la utilidad de las políticas transversales, destacando las relativas a educación y formación, como condiciones imprescindibles para fomentar cambios de las conductas de los ciudadanos para lograr el desarrollo sostenible, y a la investigación y el desarrollo tecnológico, con enfoques interdisciplinarios, fomento de las tecnologías ambientales, ampliación del sistema de contabilidad de la renta nacional para integrar los gastos ambientales y potenciar el papel de las Universidades y otras instituciones de enseñanza superior.

La financiación y el uso de instrumentos económicos constituyen otra parte de la Estrategia, con medidas como conseguir precios correctos que reflejen los costes, desplazar la fiscalidad al consumo de recursos y energía o a la contaminación, o a ambos, reforma del sistema normativo de las subvenciones y potenciar la complementariedad entre los tipos de financiación comunitarios y de los Estados Miembros.

La Estrategia también tiene una parte dedicada a «la comunicación, movilización y multiplicación del éxito» (con medidas como potenciar la presencia del desarrollo sostenible en las actividades de la Comisión, elaboración por la Comisión de una visión concreta y realista de la UE del proceso hacia el desarrollo sostenible en los próximos cincuenta años de forma participativa y con fases intermedias, intervención de los Estados Miembros en esta función de comunicación, destacar el papel de los ámbitos local y regional, promover la campaña de «Ciudades Sostenibles Europeas», iniciar una reflexión entre los empresarios, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales y los dirigentes políticos sobre las orientaciones para el desarrollo sostenible a medio y largo plazo, y proponer reacciones ambiciosas en el ámbito de la actividad económica que vayan más allá de los requisitos legales mínimos, fomentando también la responsabilidad social de las empresas, e intensificar la aplicación del Convenio de Aarhus).

Finalmente, la última parte de la Estrategia Revisada se dedica a su aplicación, seguimiento y a la actuación consecutiva, siguiendo lo establecido por el Consejo Europeo, incluyendo para ello la elaboración por la Comisión de informes de situación cada dos años (el primero en 2007), continuar la elaboración de los indicadores de desarrollo sostenible, elaboración también por la Comisión de los informes de situación de los Estados Miembros, estudio cada dos años por el Consejo Europeo de diciembre de los avances y prioridades en la materia (también el primero en 2007), con participación en el proceso del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, fijar el compromiso de elaboración de las Estrategias de Desarrollo Sostenible nacionales en junio de 2007, crear una Red Europea para el Desarrollo Sostenible para el intercambio de buenas prácticas, fomento por los Estados Miembros de los Consejos Consultivos en la materia, mejora la coordinación interna de las políticas internas y decisión en 2011 por el Consejo Europeo sobre la revisión completa de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

## **2. LAS ESTRATEGIAS TEMÁTICAS DEL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL**

Una de las novedades más destacables del Sexto Programa Ambiental (2001-2002 a 2012), y ciertamente un método de trabajo europeo innovador en materia ambiental, es la previsión de varias Estrategias Temáticas, que, como programas sectoriales y específicos, incluirán las opciones e instrumentos que se requieren para responder a una serie de temas complejos que exigen un enfoque amplio y multidimensional, y que proponen las actuaciones necesarias (Cdo. 16 y art.4 de la Decisión núm. 1600/2002/CE, que aprueba el Programa Ambiental, DOCE L 242, 10.9.2002). Se trataría así de intervenir en aquellos ámbitos en los que sólo un conjunto de medidas coordinadas podrá conseguir resultados efectivos, trabajando sobre análisis científicos sólidos y de forma dialogada con las partes interesadas. Además, constituyen instrumentos de cumplimiento esenciales en la ejecución del Sexto Programa Ambiental. Por otra parte, completan la Estrategia de Lisboa sobre crecimiento y empleo y el programa relativo a la mejora de la legislación [siguiendo el Documento de Trabajo de la Comisión «La mejora de la legislación y las Estrate-

gias Temáticas en el ámbito del Medio Ambiente», COM (2005) 466 final, Bruselas, 28.9.2005].

Las características generales de las Estrategias Temáticas son: su base en los conocimientos científicos más fiables disponibles, que proporcionan amplios análisis por temas, tratan de alcanzar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los objetivos de crecimiento y empleo de la Agenda de Lisboa, estudian una amplia gama de posibilidades y una combinación de políticas (incluyendo instrumentos de mercado, tecnológicos y de innovación), adoptan una perspectiva a largo plazo, deben contribuir a dar más seguridad jurídica y establecen un marco estable a través del cual el sector público, las empresas y los particulares pueden hacer mejor sus planes futuros y se han adoptado con amplias consultas a las partes interesadas.

Las Estrategias Temáticas previstas hacen referencia a las siguientes siete materias: aire, medio marino, residuos, recursos naturales, medio ambiente urbano, suelo y plaguicidas. Respecto de ellas, si bien no en todos los casos, la Comisión las articula a través de una Comunicación específica, las propuestas normativas adecuadas y una evaluación de impacto.

Algunas de ellas se aprobaron en el año 2005; así las relativas al Aire [COM (2005) 446 final, Bruselas, 21.9.2005; con propuesta de Directiva COM (2005) 447, de la misma fecha; acogidas satisfactoriamente por el Consejo de Medio Ambiente de 9 de marzo de 2006 (doc. núm. 6762/06)], al Medio Marino [COM (2005) 504 final, Bruselas, 24.10.2005, con propuesta de Directiva COM (2005) 505 final de la misma fecha], a los Residuos [COM (2005) 666 final, Bruselas, 21.12.2005, con propuesta de Directiva COM (2005) 667 final de la misma fecha, acogidas favorablemente por el Consejo de Medio Ambiente de 27 de junio de 2006, doc. núm. 10876/06] y a los Recursos Naturales [COM (2005) 670 final, Bruselas, 21.12.2005].

Durante el año 2006 se aprobaron las tres restantes. Así, en primer término, la Comisión adoptó la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano [COM (2005) 718 final, Bruselas, 11.1.2006], continuando iniciativas anteriores en la materia. Esta Estrategia destaca, en su inicio, la importancia de las ciudades en la Unión Europea y los problemas ambientales de las mismas (calidad del aire, problemas derivados de la circulación de vehículos, congestión de actividades, ruido, entornos construidos de mala calidad, crecimiento urbano desordenado, residuos o aguas residuales); resaltando asimismo la importancia de los enfoques integrados, el papel de las Autoridades locales, el principio de subsidiariedad y la intervención de la Unión.

Los objetivos de la Estrategia son mejorar la aplicación de la política ambiental a nivel local, el fomento de un enfoque más integrado en la gestión urbana, la colaboración de los Estados Miembros y mejorara la calidad urbana. Para alcanzarlos, las medidas propuestas hacen referencia a la necesidad de adoptar un enfoque integrado para la gestión del medio urbano (para lo cual la Comisión adoptará una orientación técnica para ello), elaborar una orientación sobre planes de transporte

urbano sostenible (con el compromiso también de la Comisión de elaborar una orientación técnica en la materia), apoyar el intercambio de buenas prácticas en la Unión respecto a estas materias (mediante redes y proyectos de demostración, la creación de una red de centros nacionales de coordinación sobre temas urbanos y medidas de financiación, con una red piloto), crear un portal de Internet para Autoridades locales en esta materia, fomentar la formación en el ámbito local y utilizar la experiencia de otras políticas y programas comunitarios.

La parte siguiente de la Estrategia atiende las sinergias con otras Políticas Europeas, con mención específica a la necesidad de contribuir a paliar el cambio climático (mediante la incorporación a los planes de gestión urbana integrada de la dimensión del riesgo ambiental derivado del mismo, los planes de transporte urbano sostenible, medidas relativas a la construcción y edificación sostenibles, medidas sobre energía y la elaboración de métodos para evaluar el comportamiento ambiental de los edificios), la protección de la naturaleza y la biodiversidad (utilización adecuada del suelo y limitación de la expansión incontrolada, mediante una planificación urbana sostenible), propiciar a la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente y llevar a cabo un uso sostenible de los recursos naturales.

Finalmente, la Estrategia prevé llevar a cabo una gran consulta pública en 2009 y una evaluación del comportamiento ambiental de las ciudades en 2010, en la revisión del Sexto Programa Ambiental.

El Consejo de Medio Ambiente de 27 de junio de 2006 (sesión núm. 2740, doc. núm. 10876/06) acoge satisfactoriamente la Estrategia, en particular la orientación sobre la gestión integrada del medio ambiente urbano. Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo, mediante dictamen de 13 de septiembre de 2006 (DOUE C 318, 23.12.2006), asume la misma precisando varias cuestiones, y destacando la necesidad de que los Estados Miembros adopten planes de intervención concretos e inmediatos y que se establezcan sistemas adecuados de gobernanza que permitan hacer frente a los problemas.

Seguidamente, la Comisión adopta la Estrategia Temática para la Protección del Suelo [COM (2006) 231 final, Bruselas, 22.9.2006, acompañada de la propuesta de Directiva COM (2006) 232 final, de la misma fecha]. El texto se inicia con aspectos generales relativos a la justificación de la misma y a destacar la preocupante situación del estado del suelo en Europa, resaltando la incidencia de las actividades humanas y las modificaciones significativas que se han producido en Europa en la utilización del suelo, así como su tendencia creciente.

El objetivo general de la Estrategia es la protección y utilización sostenible de los suelos, sobre la base de los principios rectores relativos a la prevención de su degradación y la conservación de sus funciones (con medidas que incidan en su uso y en las pautas de su gestión, así como sobre la fuente de las mismas) y de la restauración del suelo degradado. Todo lo cual exige acciones nivel local, nacional y europeo, justificándose la intervención de la Unión Europea en que la degradación del suelo afecta a otros ámbitos regulados por la legislación comunitaria, en la

posibilidad de que regulaciones nacionales produzcan falseamientos del mercado interior, la seguridad alimentaria por la incidencia de los contaminantes del suelo en los cultivos y por la dimensión internacional.

Para ello, la Comisión articula la Estrategia sobre cuatro ejes: establecer una Directiva marco sobre el suelo, aumentar la actividad de investigación en la materia, integrar la protección del suelo en las restantes políticas europeas (principalmente agricultura, desarrollo regional, transportes e investigación) y aumentar la sensibilización de los ciudadanos respecto a la situación del suelo. Además, señala las próximas acciones y medidas a adoptar, de carácter normativo (modificación de las Directivas de Lodos de Depuradora y de Control Integrado de la Contaminación), de investigación, comprobar la obligación de tener en cuenta la protección del suelo en los planes de desarrollo rural del período 2007-2013, definición de mejores prácticas para reducir los perjuicios del sellado, establecer un sólido enfoque de interacción entre la protección del suelo y el cambio climático y, entre otras, fijar las sinergias entre la protección del suelo y los planes de las cuencas hidrográficas y sobre las costas.

Por su parte, la Propuesta de Directiva [COM (2006) 232 final, Bruselas, 22.9.2006] destaca, en su primera parte, las amenazas existentes en la actualidad sobre el suelo, y las medidas para hacerles frente:

- erosión, pérdida de materia orgánica, compactación, salinización y desplazamientos de tierra, obligando a los Estados Miembros a determinar las zonas de riesgo y establecer programas de medidas (incluyendo la relación con la Política Agrícola Común, códigos de buenas prácticas, acciones sobre contaminación por nitratos, planes de gestión de las cuencas hidrográficas, planes sobre inundaciones, programas forestales y acciones silvícolas sostenibles, lucha contra los incendios forestales y acciones para las materias agrícolas),

- contaminación del suelo, estableciendo una definición común europea y una lista de actividades potencialmente contaminantes con riesgos significativos, sobre lo que los Estados Miembros han de elaborar un inventario de lugares contaminados y una estrategia nacional de recuperación de los mismos (estableciendo, entre otras cuestiones, un orden de prioridad claro de los lugares a recuperar, incluyendo un mecanismo financiero y la exigencia, en operaciones de compra-venta, a los titulares del suelo de facilitar a la Administración competente y a la otra parte de un informe sobre el estado del suelo),

- sellado, obligando a los Estados Miembros a adoptar medidas para limitar el mismo, rehabilitando los solares abandonados y reducir su impacto mediante técnicas de construcción que permitan mantener todas las funciones del suelo, y

- atender en todas las acciones anteriores a la diversidad biológica del suelo.

Por último, la Comisión ha adoptado la Estrategia Temática sobre el Uso Sostenible de los Plaguicidas [COM (2006) 372 final, Bruselas, 12.7.2006, y la propuesta de Directiva COM (2006) 373 final de la misma fecha].

La Estrategia se inicia destacando la problemática ambiental de los plaguicidas y el marco jurídico actual, para seguidamente plantear los objetivos de la misma (reducción de los riesgos, mejorar los controles, reducir los niveles de materias nocivas, fomento del uso reducido o nulo de plaguicidas en la agricultura y establecer un sistema transparente de información y control de los avances logrados) y las acciones y medidas propuestas (elaboración por los Estados Miembros de planes nacionales, medidas de formación, establecimiento de inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de los mismos, prohibir su pulverización aérea, regular el régimen de la manipulación y almacenamiento de los envases y residuos de los mismos, entre otras), incluyendo las relativas a integrarse en los instrumentos existentes.

Por su parte, la propuesta de Directiva regula los planes nacionales para reducir los riesgos de los plaguicidas y su dependencia, los requisitos de formación, sensibilización y venta de los mismos, la regulación de los equipos de aplicación, así como de sus usos y prácticas, y los indicadores e informes correspondientes.

### **3. MEDIDAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA**

En relación con el Convenio de Aarhus, la Decisión 2006/957/CE, del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 (DOUE L 386, 29.12.2006), aprueba en nombre de la Comunidad la enmienda al mismo, adoptada por la Conferencia de las Partes en mayo de 2005, dirigida a precisar las obligaciones en lo relativo a la participación del público en las decisiones referidas a organismos modificados genéticamente.

En el contexto del cumplimiento por la Unión Europea de este Convenio, debe resaltarse por su trascendencia práctica el Reglamento (CE) núm. 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las Instituciones y a los Organismos comunitarios, de dicho Convenio (DOUE L 264, 25.9.2006).

El objetivo del Reglamento es, en efecto, aplicar el mismo a las Instituciones y Organismos Comunitarios, en particular garantizando el derecho de acceso del público a la información ambiental recibida o producida por las Instituciones y Organismos citados que obre en poder suyo, velando por la difusión de la misma, prever la participación pública en los planes y programas sobre medio ambiente y otorgar el acceso a la justicia en materia ambiental a nivel comunitario; debiendo esforzarse los mismos en asistir y orientar al público en el ejercicio de estos derechos (art. 1).

Sobre la base de la aplicación general del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOUE L 145, 31.5.2001), y de entender por «instituciones y organismos» a

«las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos, creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos» [arts. 2-1º, c), y 3], el acceso a la información ambiental, además de la regulación del mismo establecida en ese Reglamento, implica la obligación de recogida y difusión de la misma, particularmente por medio de la tecnología de telecomunicación informática, relativa a los Tratados y la legislación ambiental comunitaria, a los convenios internacionales, a los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los anteriores, a las medidas adoptadas en los procedimientos por incumplimiento del Derecho Comunitario, a los informes sobre el estado del medio ambiente, a los datos del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, a las autorizaciones y acuerdos con incidencia ambiental y a los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones de riesgo relativas a los elementos ambientales. Por otra parte, la Comisión debe velar por que se publique y difunda, a intervalos periódicos que no superarán los cuatro años, un informe sobre la situación del medio ambiente, con datos sobre su calidad y las presiones que sufre (art. 4). Información que ha de ser actualizada, precisa y susceptible de comparación, e incluir, cuando se pueda, los procedimientos de medición (art. 5).

El acceso a la información de las Instituciones, según el Reglamento de 2001, tiene algunas excepciones, que en materia de medio ambiente deben interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público, y además podrá denegarse el acceso a la misma cuando la divulgación de la información pudiera afectar negativamente a la protección del medio ambiente (art. 6); previéndose asimismo la solicitud de acceso a esta información que no obre en poder de las Instituciones y Organismos europeos (art. 7). En supuestos de amenazas inminentes para la salud humana, la vida o el medio ambiente provocadas por actividades humanas o causas naturales, el Reglamento prevé la colaboración de las Instituciones y Organismos comunitarios con las autoridades públicas, y les ayudarán a difundir inmediatamente al público que pueda resultar afectado toda la información ambiental que le permitan la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños provocadas por la amenaza (art. 8).

El art. 9 del Reglamento regula el derecho del público a participar tempranamente y de manera efectiva en la preparación, modificación o revisión de los planes o programas relativos al medio ambiente, en particular cuando la Comisión prepare una propuesta de un plan o programa que transmita a otras Instituciones u Organismos comunitarios. Para ello, se debe informar al público, mediante anuncios públicos o por otros medios apropiados, del proyecto de la propuesta, la información o la evaluación relevante para el programa, las modalidades prácticas de participación (con mención de las entidades administrativas en que pueda obtenerse la información y a la que puede transmitirse las observaciones, opiniones y preguntas, y al plazo mínimo de ocho semanas para formular las observaciones correspondientes, si bien puede reducirse, con algunos matices).

Finalmente, los arts. 10 a 12 del Reglamento regulan la revisión interna y el acceso a la justicia en materia ambiental. En efecto, cualquier organización no

gubernamental que cumpla los requisitos establecidos (es decir, que sea una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro según la legislación o la práctica nacional, que tenga por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente y haya existido la misma durante más de dos años, esté trabajando activamente en la protección ambiental y el asunto a que se refiera a la solicitud de revisión interna referida entre el ámbito de su objetivo y de sus actividades) puede solicitar un revisión interna ante la Institución u Organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho Ambiental o, en caso de omisión, que hubiera debido adoptar dicho acto. Solicitud que se hará por escrito, en un plazo de seis semanas, y exponiendo los motivos correspondientes; y que será examinada por tales órganos, salvo si carece claramente de fundamento, exponiendo los motivos en una respuesta por escrito lo antes posibles, y en todo caso en un plazo de doce semanas desde la recepción, si no puede pronunciarse, lo comunicará; siendo el plazo máximo, en todo caso, para contestar de dieciocho semanas. Para terminar, el Reglamento prevé que la organización no gubernamental que haya solicitado la revisión interna señalada, pueda asimismo interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, y también cuando la Institución u Organismo comunitario no hayan contestado a la solicitud de revisión.

#### **4. CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN**

En esta materia, y en el contexto de la «Europa de los Ciudadanos» y del Plan de Acción de la Comisión relativo a la simplificación y mejora del marco regulador [COM (2002) 278 final, Bruselas, 5.6.2002], la Comisión ha elaborado y presentado una Propuesta de Directiva sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación –Versión codificada [COM (2006) 543 final, Bruselas, 25.9.2006]–, que, mediante un texto completo, no innovador, incorpora las modificaciones de la Directiva original de 1996 de 2003, principalmente, y 2006; procediendo a la derogación de todos estos textos.

#### **5. ETIQUETAS ECOLÓGICAS**

De acuerdo con el Reglamento regulador de las Etiquetas Ecológicas, de 2000, mediante la Decisión 2006/402/CE, de la Comisión, de 9 de febrero de 2006, se aprueba el Plan de Trabajo relativo a la Etiqueta Ecológica Comunitaria para los años 2005-2007 (DOUE L 162, 14.6.2006), cuyos ejes son la futura revisión del Reglamento regulador, los objetivos de mejora ambiental y de penetración en el mercado (evolución respecto a las categorías de productos, penetración en el mercado y visibilidad de la etiqueta, beneficios ambientales del sistema, aprovechar las sinergias entre la etiqueta ecológica y el sistema europeo de gestión ambiental), cooperación y coordinación del sistema europeo con otros sistemas nacionales (en particular en el establecimiento de las categorías de productos y respecto a acciones de promoción de los sistemas europeo y nacionales), acciones conjuntas de promoción (incluyendo a los sectores interesados, a los responsables de adjudicación de

contratos en los sectores público y privado y a las PYME y distribuidores) y financiación del sistema. Además, la Decisión fija las nuevas categorías posibles de productos a integrar en el sistema (entre los que podemos destacar los servicios de transporte de viajeros, los juguetes, los materiales de construcción, los neumáticos, los productos sanitarios, los fondos de inversión socialmente responsable, aire acondicionado o los servicios a domicilio).

Respecto a las actividades relativas a los procesos de concesión de etiquetas ecológicas concretas, podemos citar la Decisión 2006/799/CE, de la Comisión, de 3 de noviembre de 2006, que establece los Criterios Ecológicos revisados y los Requisitos de Evaluación y Comprobación para la concesión de la Etiqueta a las Enmiendas del Suelo (DOUE L 325, 24.11.2006), haciendo referencia a los productos y materiales destinados a ser incorporados al suelo *in situ* o directamente para mantener o mejorar sus propiedades físicas y que pueden mejorar sus propiedades químicas y biológicas o su actividad, y la Decisión 2007/64/CE, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativa a Sustratos de Cultivo (DOUE L 32, 6.2.2007), entendiendo por tales los materiales distintos del suelo *in situ* en los que se cultivan plantas.

## 6. AIRE Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

La actividad de la Unión Europea en esta materia se ha centrado, en particular, en las medidas relativas al cambio climático, tanto en relación con el cumplimiento y desarrollo de la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de 2003, como en la preparación de la nueva fase del proceso, así como en la gestación de una nueva Política de la Unión en materia de Energía, que finalmente se presentará a comienzos de 2007. Además, la Unión Europea ha continuado adoptando medidas de carácter ordinario.

En este sentido, el Reglamento (CE) núm. 842/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, regula los Gases Fluorados de Efecto Invernadero (DOUE L 161, 14.6.2006); aplicable a partir del 4 de julio de 2007, salvo el art. 9 y el Anexo II que lo será desde el 4 de julio de 2006. En efecto, los gases fluorados, como es sabido, se incluyen, como gases de efecto invernadero, en el ámbito de aplicación tanto del Convenio del Cambio Climático y del Protocolo de Kioto como de las normas comunitarias. Por esto, el objetivo del Reglamento es contener, prevenir y con ello reducir las emisiones de estos gases, y trata la contención, el uso, la recuperación y la destrucción de los gases señalados en el Anexo I, el etiquetado y la eliminación de los productos y aparatos que los contengan, así como el control de ciertos usos, la prohibición de comercialización de ciertos productos y aparatos, y la formación y certificación de personal y empresas (art. 1).

En cuanto al régimen jurídico sustantivo de estos gases fluorados, el Reglamento obliga a los operadores de ciertas aplicaciones fijas de los mismos (aparatos de refrigeración, aire acondicionado, bombas de calor con sus circuitos y sistemas de protección contra incendios), recurriendo a medidas técnicamente viables y que

no requieran gastos desproporcionados, a evitar fugas de los mismos y a subsanar las detectadas lo antes posible; además, se prevé que el control de las mismas sea realizado por personal acreditado (cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 5 del mismo texto), y fijando los requisitos a cumplir por tales actividades de control así como la instalación de sistemas de detección de fugas en determinados casos, cuyo funcionamiento aumenta los intervalos de los controles, según los casos (art. 3). Por otra parte, los operadores de ciertos tipos de aparatos fijos (circuitos de refrigeración de los aparatos de refrigeración, aire acondicionado y bomba de calor; aparatos con disolventes que contengan estos gases; sistemas de protección contra incendios y extintores y equipos de conmutación de alta tensión) deben tomar las medidas adecuadas y mediante personal acreditado para garantizar su reciclado, regeneración o destrucción; con previsión de diversos supuestos (en caso de transporte, otros productos y aparatos, carácter previo de estas operaciones de los gases respecto a la eliminación de los aparatos) (art. 4). Además, se prohíbe, a partir del 4 de julio de 2007, el uso de hexafluoruro de azufre o de preparados del mismo para rellenar neumáticos para vehículos, y, a partir del 1 de enero de 2008, para el moldeo a presión del magnesio (salvo si la cantidad es menor a 850 Kg. al año); así como la comercialización de productos y aparatos que contengan los gases fluorados según los tipos y las fechas señaladas en el Anexo II del Reglamento, salvo si los aparatos señalados se fabricaron antes de la entrada en vigor de la prohibición, y previendo supuestos concretos en función de la actividad de los Estados Miembros (arts. 8 y 9). Asimismo, el Reglamento prevé la revisión del mismo en función de los avances alcanzados en las posibilidades de contención o sustitución de los gases, respecto a determinadas aplicaciones, y de la propia experiencia adquirida en su aplicación (art. 10). Finalmente, en relación con el régimen sustantivo, el art. 11 establece que los Estados Miembros podrán fomentar la comercialización de productos y aparatos que utilicen alternativas a los gases con un potencial de calentamiento atmosférico elevado, y que sean eficaces e innovadores y reduzcan en mayor medida el impacto climático.

Desde el punto de vista formal, el Reglamento obliga a los productores, importadores y exportadores de estos gases a comunicar, antes del 31 de marzo de 2008, y cada año después, a la Comisión, con copia para la Autoridad competente del Estado Miembro, mediante un informe diversos datos relativos a diversas actividades con esos gases (si superan una tonelada de los mismos, y según otras circunstancias) (art. 6). Además, se establecen previsiones sobre el etiquetado y la información exigible en los manuales de instrucciones de productos y aparatos que usen estos gases, para informar a quienes los utilicen (art. 7).

Finalmente, el art. 13 prevé un régimen de sanciones (que han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias) por el incumplimiento del Reglamento, a establecer por los Estados Miembros, así como las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Con la misma finalidad de adoptar medidas contra el cambio climático, y también para salvaguardar el mercado interior, la Directiva 2006/40/CE, del Parla-

mento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, regula las Emisiones procedentes de Sistemas de Aire Acondicionado en Vehículos de Motor (DOUE L 161, 14.6.2006), con la finalidad de establecer los requisitos para la homologación CE y la homologación nacional de vehículos en lo que respecta a las emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado instalados en los mismos y al funcionamiento seguro de dichos sistemas, así como su retroadaptación y recarga.

En relación con la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero de 2003 modificada (art. 11 ter), la Decisión 2006/780/CE, de la Comisión, de 13 de noviembre de 2006, regula la forma de evitar el doble cómputo de las reducciones de tales emisiones (DOUE L 316, 16.11.2006), en relación con los sistemas de unidades de reducción de emisiones y reducciones certificadas de emisiones, de acuerdo con los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto.

Por otra parte, debemos mencionar la Propuesta de Directiva para la modificación de la referida Directiva de Comercio de Derechos de Emisión [COM (2006) 818 final, Bruselas, 20.12.2006], con la finalidad de incluir el sector de la aviación en el régimen comunitario señalado, debido a su contribución al cambio climático.

Con esta misma finalidad, y aunque no es una norma ambiental en sentido propio, debemos destacar la trascendencia de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la Eficiencia del Uso Final de la Energía y los Servicios Energéticos (DOUE L 114, 27.4.2006), que fomenta la mejora rentable de la eficiencia del uso final de la energía, estableciendo los objetivos prioritarios, así como los mecanismos, los incentivos y las normas generales institucionales, financieras y jurídicas necesarios para eliminar los obstáculos del mercado y los defectos que impidan tal uso final eficiente, y creando las condiciones para el desarrollo y el fomento de un mercado de servicios energéticos y para la aportación de otras medidas de mejora de tal eficiencia energética.

Teniendo en cuenta la trascendencia práctica, para dar efectividad a las medidas relativas al cambio climático, de los instrumentos para el conocimiento de las emisiones reales de los gases de efecto invernadero y su transferencia, así como la apertura informativa que significa el Convenio de Aarhus, mediante la Decisión 2006/61/CE, del Consejo, de 2 de diciembre de 2005 (DOUE L 32, 4.2.2006), se procede a celebrar, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, celebrado en Kiev el 21 de mayo de 2003, y firmado en la misma fecha por la Comunidad. Este Protocolo obliga a las Partes del mismo a mantener o crear un registro de emisiones y transferencias de contaminantes, para fomentar el acceso de los ciudadanos a su información que les permita participar en la toma de decisiones ambientales. Por otro lado, se regulan los componentes del sistema de registro, el diseño y la estructura del mismo (instalaciones y ubicación, actividades, propietarios y titulares, contaminantes, etc.), su ámbito de aplicación (emisiones, transferencias, fuentes difusas, etc.), las obligaciones y

requisitos de notificación de datos al mismo, con los ciclos de notificación y la recogida y archivo de datos por los titulares de las actividades. Por otra parte, el Protocolo asume, y prevé, los tres pilares del Convenio de Aarhus: acceso a la información, participación de los ciudadanos en las decisiones de creación de los registros nacionales y acceso a la justicia respecto a la información.

En este mismo sentido el Reglamento (CE) núm. 166/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, establece el Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (DOUE L 33, 4.2.2006), en forma de base de datos electrónica accesible a los ciudadanos, con la finalidad de aplicar el Protocolo anterior, facilitar la participación del público en la toma de decisiones ambientales y reducir la contaminación del medio ambiente (art. 1).

El Registro contendrá información relativa a las emisiones derivadas de las actividades del Anexo I (relativas a los sectores de la energía, la producción y transformación de metales, la industria mineral, la industria química, la gestión de residuos y aguas residuales, la fabricación y transformación de papel y madera, la ganadería y la acuicultura intensiva, los productos de origen animal y vegetal de la industria alimentaria y de bebidas y, por último, otras actividades variadas), las transferencias de residuos fuera del establecimiento y las emisiones de contaminantes difusas (art. 3). La estructura del Registro debe incluir datos sobre los complejos y su ubicación, las actividades de los mismos, los propietarios o titulares de los mismos, los contaminantes y residuos, los medios receptores de la contaminación, las transferencias de residuos y contaminantes, y las fuentes difusas; debiendo concebirse el mismo de tal modo que se facilite al máximo el acceso del público para que la información pueda consultarse de manera continuada y fácil por Internet y por otros medios electrónicos, y teniendo en cuenta su futura ampliación y la capacidad de incluir datos de al menos los diez años precedentes. Además, el mismo debe contener enlaces con los registros nacionales equivalentes, otras bases de datos similares y las direcciones de Internet de los complejos citados (art. 4).

Como condición imprescindible para que el Registro Europeo sea útil y efectivo, el Reglamento regula la obligación de los titulares de los complejos referidos de comunicar a la Autoridad competente de los datos, insistiendo en su calidad, que son la base del propio Registro (emisiones de contaminantes, previstos en el Anexo II del propio Reglamento, y transferencias de los mismos, con precisiones), así como la comunicación de informaciones por los Estados Miembros a la Comisión (arts. 5 a 9 y 16). Datos que en algunos casos pueden tener el carácter de confidenciales (art. 11). Para facilitar la implantación del Registro Europeo, la Comisión ha de elaborar una guía (incluyendo los procedimientos de comunicación, los datos a comunicar, la calidad de los mismos, las empresas matrices y los métodos analíticos, entre otros) (art. 14).

Asimismo, el Reglamento reitera la asunción de los derechos de acceso a la información, la participación del público en la evolución del Registro y el acceso a la justicia respecto a la información (arts. 10, 12 y 13); así como la necesidad de

que la Comisión y los Estados Miembros fomenten la sensibilización del público sobre el Registro, y dispongan de asistencia para acceder a él y comprender y utilizar su información (art. 15).

Finalmente, el art. 20 establece que los Estados Miembros determinen el régimen de sanciones (que han de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias) aplicable a las infracciones del propio Reglamento y adoptarán las medidas necesarias para asegurar su aplicación.

En el ámbito internacional, la Decisión 2006/507/CE, del Consejo, de 14 de octubre de 2004 (publicada en DOUE L 209, 31.7.2006), aprueba en nombre de la Comunidad el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 22 de mayo de 2001, en el marco de los diversos instrumentos normativos referentes a las materias que rige el mismo aprobados por la Comunidad [así, el Reglamento sobre estos contaminantes de 2004, modificado precisamente por Reglamento (CE) núm. 1195/2006, del Consejo, de 18 de julio de 2006, DOUE L 217, 8.8.2006, el Reglamento sobre importación y exportación de productos químicos peligrosos de 2003 y la Directiva relativa a los PCB-PCT de 1996]. Este Convenio, debido a la peligrosidad de los contaminantes orgánicos persistentes, y en el marco del principio 15 de la Declaración de Río, regula medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales, con un registro de exenciones específicas, de la producción no intencional, de existencias y desechos, y los planes de aplicación; así como otras medidas (financieras; de información, sensibilización y formación; de investigación, desarrollo y vigilancia, y de asistencia técnica) y las acciones documentales complementarias.

## 7. RESIDUOS

### A) La Estrategia Temática sobre Residuos.

De acuerdo con lo establecido en el Sexto Programa Ambiental, y después de haber adoptado algunos documentos previos, la Comisión adoptó el texto definitivo de la Estrategia en materia de residuos mediante la Comunicación titulada «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: Estrategia Temática sobre Prevención y Reciclado de Residuos» [COM (2005) 666 final, Bruselas, 21.12.2005].

El texto parte de reconocer que los residuos constituyen un desafío ambiental, social y económico para los europeos, con imágenes muy negativas (bolsas de basura, vertederos, etc.); pasando los residuos, en los últimos treinta años, a ser por ello el centro de la política ambiental. A pesar de los notables progresos realizados, el volumen global de residuos sigue aumentando; y, aunque el reciclado, la recuperación y la incineración de los mismos también ha aumentado, se detecta que los volúmenes de residuos que terminan en vertederos (considerada la peor opción ambiental) no disminuyen en términos absolutos debido a su aumento global; debiéndose tener en cuenta, además, que la situación de los Estados Miembros es muy distinta, siendo más negativa en los nuevos.

La nueva Estrategia ratifica los objetivos básicos de la vigente política de residuos, que se consideran válidos y aplicables. No obstante, se establece como objetivo a largo plazo el que «la UE se convierta en una sociedad del reciclado que se propone evitar los residuos y utilizarlos como recurso», previéndose que «con normas medioambientales de referencia rigurosas el mercado interior facilitará las actividades de reciclado y recuperación».

Todo ello requiere una combinación de medidas a aplicar entre 2006 y 2008, que se detallan pormenorizadamente en el Anexo I, destinadas a promover la prevención de residuos, el reciclado y la reutilización, de tal forma que se reduzca el impacto acumulado en el ciclo de vida de los recursos; entre las cuales se incluyen acciones para dar un nuevo impulso a la aplicación íntegra de la legislación vigente, simplificar y modernizar la misma legislación vigente (así, respecto a la definición de residuo y de las actividades de recuperación, recuperación y eliminación, eliminación de los solapamientos entre normas), introducir el concepto de ciclo de vida en la política de residuos (al contribuir a minimizar el impacto ambiental en todo el ciclo de vida de los recursos, y estimándose necesario aclarar los objetivos de la Directiva marco para aplicar explícitamente el concepto de ciclo de vida), el fomento de políticas más ambiciosas en materia de prevención, aumentar la información y los conocimientos y desarrollar una normativa de referencia común y reelaborar cuidadosamente la política de reciclado de residuos (para conseguir una «sociedad europea del reciclado», se prevé establecer condiciones iguales para todos, mejorar el intercambio de información sobre los impuestos nacionales de eliminación de residuos, aplicar nuevas medidas, fijar objetivos concretos de reciclado, gestionar los residuos biológicos y renovar la gestión de los aceites usados). Con lo que se pretende conseguir menos residuos vertidos, más compostaje y recuperación de energía, más y mejor reciclado de residuos, alcanzar mayor eficacia en el coste de esta política y otros beneficios (disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, aumento del empleo en el sector, etc.); previéndose también los aspectos internacionales y los procesos de supervisión y evaluación, y, en su caso, de revisión.

#### B) La nueva Directiva Marco sobre Residuos.

Por otra parte, y debido a que a lo largo del tiempo se habían producido modificaciones sustanciales y de detalle, en 1991, 1996 y 2003, de la Directiva marco en la materia, se procedió, por ello, a la elaboración de una Directiva consolidada [cuya propuesta de la Comisión es la Comunicación COM (2003), 731 final, Bruselas, 27.11.2003], finalmente aprobada y que constituye la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los Residuos (DOUE L 114, 27.4.2006), que deroga la Directiva de 1975 (art. 20).

La nueva Directiva, adaptada perfectamente a la situación actual, justifica en su Exposición de Motivos tanto la necesidad de la codificación (en aras de una mayor racionalidad y claridad de la misma) como el objetivo esencial de la misma respecto a la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra

los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos, así como la necesidad de que los Estados Miembros garanticen la valorización, la eliminación y la reducción en la producción de residuos, en particular promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables, tomando en consideración la comercialización de los residuos valorizados (Considerandos núm. 1, 2, 5 y 6).

La Directiva, que tiene consideración de Directiva Marco por estar prevista la regulación de determinadas categorías de residuos mediante normas específicas (art. 2-2º), se aplica a los residuos, entendiéndose por tales las sustancias u objetos integrados en las categorías del Anexo I y de los cuales su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse (el Anexo I incluye 16 categorías, bastantes abiertas de residuos: productos caducados, materias vertidas por accidente o contaminadas de forma voluntaria, elementos o sustancias inutilizables, residuos de procesos industriales, residuos de procesos anticontaminación, materias primas contaminadas, residuos de extracción y preparación de materias primas, y de mecanización/acabado, productos o sustancias cuya utilización esté prohibida por la ley, productos que no sean de utilidad para el poseedor, materias y sustancias derivados de la regeneración de terrenos y cualesquiera otra sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores) [art. 1, a); excluyéndose los efluentes vertidos a la atmósfera y, cuando ya estén cubiertos por otra legislación, los residuos radiactivos, los residuos de actividades relativas a los recursos minerales y las canteras, los cadáveres de animales y algunos residuos agrícolas, como materias fecales y sustancias naturales y no peligrosas, las aguas residuales, con excepción de los residuos en estado líquido, y los explosivos desclasificados] (art. 2-1º).

La Directiva establece con claridad las obligaciones de los Estados Miembros en la materia (art. 3): en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad (en particular, mediante el uso de tecnologías limpias y el ahorro de recursos naturales, el desarrollo y la comercialización de productos diseñados de manera que contribuyan lo menos posible a incrementar la cantidad y la nocividad de los residuos y los riesgos de contaminación, y el desarrollo de técnicas adecuados para la eliminación de las sustancias peligrosas, contenidos destinados a la valorización), y, en segundo lugar, la valorización de los residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias, o la utilización de los residuos como fuente de energía.

Además, los Estados Miembros garantizarán que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y el medio ambiente (en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin provocar ruido ni incomodidades ni atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés). Asimismo, los Estados Miembros prohibirán el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de los residuos (art. 4).

Para contribuir a alcanzar los objetivos previstos, y las obligaciones anteriores, los Estados Miembros deben crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación de residuos, en cooperación con otros Estados Miembros y con la Comisión si es preciso (red que ha de utilizar las mejores tecnologías disponibles, sin costes excesivos, y que ha de tener como objetivo llegar a ser autosuficiente en esta materia y cumplir el principio de proximidad en la eliminación de los residuos), designar una autoridad competente para aplicar la Directiva y establecer uno o varios planes de gestión de residuos (con referencias a tipos, cantidades y origen de los mismos, prescripciones técnicas, disposiciones especiales para tipos particulares de residuos, designación de lugares o instalaciones apropiados para la eliminación, personas que pueden gestionar los mismos, costes de la valorización y eliminación y medidas para fomentar la racionalización de la recogida, clasificación y tratamiento de los residuos, entre otras) (arts. 5 a 7).

Desde el punto de vista de los poseedores o gestores de los residuos, claramente, la Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de asegurar que los poseedores de los mismos lo remita a un recolector, privado o público, o a una empresa que lleve a cabo las operaciones de eliminación y valorización (Anexos II A y II B), o bien se ocupe él mismo de estas operaciones; así como asegurar que las empresas dedicadas a realizar las mismas cuenten con una autorización pública, de la autoridad mencionada (incluyendo la misma los tipos y cantidades de residuos, las prescripciones técnicas, las precauciones de seguridad, el lugar de eliminación y el método de tratamiento; siendo posible su concesión por tiempo determinado, fijar su renovación, sujetarlas a condiciones o bien denegarse, «en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente». No obstante, y sin perjuicio de la aplicación de la Directiva de Residuos Peligrosos, estas autorizaciones pueden dispensarse a las empresas en determinados casos y cumpliendo algunos requisitos (las empresas que eliminen sus propios residuos en los mismos lugares de producción, si se han adoptado normas generales para cada tipo de residuo y se llevan a cabo las operaciones de eliminación o valorización de los mismos), aunque las empresas que gocen de estas exenciones deben estar registradas ante las autoridades citadas (arts. 8 a 11). Respecto a las empresas que profesionalmente efectúen la recogida o el transporte de residuos, así como las que se ocupen de la eliminación o valorización de los mismos por encargo de terceros, si no están sujetos a autorización, deben estar registrados ante las autoridades competentes (art. 12). Empresas, todas ellas, sometidas a inspecciones periódicas y quedan obligadas a cumplir determinados requisitos formales (registro de los residuos y de su gestión, y facilitar información a las autoridades competentes) (arts. 13 y 14).

De conformidad con el principio «quien contamina paga», la Directiva hace recaer el coste de la eliminación de los residuos en el poseedor que remitiere los residuos a un recolector o a una empresa de eliminación de los mismos y/o sobre los poseedores anteriores o el productor generador de los residuos (art. 15).

La nueva Directiva finaliza con las habituales prescripciones sobre remisión de información a la Comisión, y publicación por ésta de informes de aplicación [así, p. ej., respecto a la Directiva anterior, puede verse el Informe de aplicación de la Legislación de residuos de los años 2001-2003, COM (2006) 406 final, Bruselas, 19.7.2006], modificaciones de la misma y sus Anexos, Comité de asistencia a la misma (arts. 16 a 19).

C) La renovación de la Directiva de Pilas y Acumuladores.

Las pilas, los acumuladores y sus residuos se regularon, en primer término, mediante la Directiva 91/157/CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DOCE L 78, 26.3.1991). El régimen jurídico establecido se iniciaba con la prohibición, desde 1993, de la comercialización de pilas alcalinas (en determinadas condiciones) con contenido de mercurio superior al 0,05% en peso y las pilas alcalinas de manganeso con contenido de mercurio superior al 0,025%, salvo las pilas de manganeso «botón» y las formadas por éstas. Seguidamente, se establecía la obligación de que las pilas y acumuladores usados se recogieran por separado para su valorización o eliminación, a realizar por los Estados Miembros, debiendo velar, asimismo, por que estuvieran adecuadamente marcados (recogida por separado, en su caso, el reciclado y el contenido de metales pesados), según las normas de la Comisión, y que las mismas pilas y acumuladores pudieran quitarse fácilmente del aparato correspondiente por los usuarios (desde 1994, y con algunas salvedades). Para ello, los Estados Miembros debían aprobar programas y planes sobre pilas y acumuladores, con la finalidad de reducir los metales pesados en su contenido, fomentar la comercialización de los mismos con menos materiales peligrosos y/o contaminantes, reducir en las basuras domésticas las pilas y acumuladores (con mercurio, cadmio y plomo, Anexo I), promover la investigación en la materia; debiendo incluirse, asimismo, en estos planes medidas de información a los consumidores (sobre los peligros de la eliminación incontrolada, el marcado adecuado y las formas de retirar las pilas y acumuladores de los aparatos a los que van incorporados). Además, los Estados Miembros debían velar por la organización eficaz de la recogida por separado y por el establecimiento de un sistema de fianza, y fomentar el reciclado, incluso con instrumentos económicos. Finalmente, se establecía que los Estados Miembros no podían obstaculizar, prohibir ni restringir la comercialización de pilas y acumuladores regulados en esa Directiva, y conformes con sus disposiciones.

Fruto de la aplicación práctica de la norma anterior y de otras consideraciones ambientales, se aprueba la Directiva 2006/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las Pilas y Acumuladores y los Residuos de Pilas y Acumuladores (DOUE L 266, 26.9.2006), derogando la anterior Directiva a partir del 26 de septiembre de 2008 (art. 28).

La nueva Directiva tiene por objeto establecer las normas de puesta en el mercado de pilas y acumuladores, prohibiendo en especial la de aquellas que contengan sustancias peligrosas, y las normas específicas de recogida, tratamiento, reci-

clado y eliminación de sus residuos, complementando la legislación comunitaria sobre residuos y fomentando un alto nivel de recogida y reciclado de los mismos; procurando, además, mejorar el rendimiento medioambiental de los mismos (art. 1). Cumpliendo las normas de la Directiva, los Estados Miembros no podrán impedir, ni prohibir ni restringir la puesta en el mercado de las mismas, e impedirán la puesta en el mismo o retirarán del mercado las pilas y acumuladores que no la cumplan (art. 6). El régimen de la Directiva se aplica a todo tipo de pilas y acumuladores (definidos ambos según el art. 3), excluyendo los utilizados en equipos relacionados con la protección de los intereses esenciales de seguridad de los Estados Miembros, armas, municiones y material de guerra (salvo los productos no destinados a fines específicamente militares, así como en equipos destinados a ser enviados al espacio) (art. 2).

Este régimen jurídico se inicia con la previsión de que los Estados Miembros prohibirán la puesta en el mercado de las pilas y acumuladores que contengan más de 0,0005% de mercurio en peso (si bien, esta prohibición no se aplica a las pilas de botón con contenido de mercurio no superior al 2% en peso), y las que contengan más de 0,002% de cadmio (no aplicándose a equipos de emergencia y de alarma, incluida la iluminación, a los equipos médicos ni a las herramientas eléctricas inalámbricas, si bien esto último se revisará antes de 2010). Además, se establece que los Estados Miembros promoverán la investigación y fomentarán mejoras en el rendimiento medioambiental global de pilas y acumuladores en su ciclo de vida, así como el desarrollo de las mismas con menores cantidades de sustancias peligrosas o con sustancias menos contaminantes (art. 5).

Como medida imprescindible para afrontar los problemas de estos residuos, la Directiva obliga a los Estados Miembros a maximizar la recogida selectiva de los mismos y reducir al mínimo su eliminación, con la finalidad de alcanzar niveles altos de reciclado de los mismos; prescribiendo, por ello, que los Estados Miembros establezcan sistemas adecuados de recogida de estos residuos, que pueden exigir a los productores, a otros operadores o mantener los sistemas existentes (estableciendo ciertos requisitos, como permitir desechar los mismos en puntos de recogida accesibles y cercanos; exigiendo a los distribuidores que acepten la devolución de los mismos, sin cargo alguno; no suponiendo costes para el usuario final cuando deseche los mismos, ni la obligación de comprar pilas o acumuladores nuevos); siendo posible por los Estados Miembros utilizar instrumentos económicos para promover esta recogida. Además, la Directiva, previa definición del índice de recogida, establece objetivos obligatorios de la misma para estos residuos (el 25% en 2012 y el 45% en 2016, con ciertas matizaciones) (arts. 7 a 10).

A continuación, la Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de velar para que los fabricantes desarrollen aparatos de los que se puedan extraer fácilmente los residuos de pilas y acumuladores (incluyendo instrucciones claras para hacerlo de forma segura, con ciertas excepciones) (art. 11).

El siguiente paso del sistema es el tratamiento y reciclado (según Anexo III) de estos residuos por los productores o terceros utilizando las mejores tecnologías disponibles, a garantizar por los Estados Miembros, y respetando la salud, el medio ambiente y la legislación aplicable. Si bien, los Estados Miembros pueden eliminarlos si no se dispone de mercado final fiable o como parte de una estrategia de supresión progresiva de metales pesados. Además, deben fomentarse las nuevas tecnologías de reciclado y tratamiento, y promoverán la investigación en la materia (arts. 12 a 14). Siendo posible que el mismo se realice en otro Estado Miembro o fuera de la Comunidad, cumpliendo las normas sobre traslado de residuos (art. 15). Los costes de estos procesos serán financiados por los productores de los residuos o un tercero que actúe en su nombre, con ciertos requisitos; aplicándose a todos los residuos independientemente de su fecha de puesta en el mercado.

Con carácter general, se prevé la prohibición de eliminación en vertederos terrestres o la incineración de las pilas y acumuladores industriales y de automoción; si bien, aquellos que hayan sido sometidos a tratamiento y reciclado conforme a la norma podrán ser eliminados en vertederos terrestres o mediante incineración (art. 14).

Se obliga a los Estados Miembros a registrar a los productores de estos residuos, con algunas excepciones respecto a los pequeños productores (arts. 17 y 18).

El sistema jurídico de estos residuos se completa con la previsión de la obligación de que los usuarios reciban una información completa en la materia; regulándose el etiquetado obligatorio de todas las pilas, acumuladores y baterías (por un lado, el símbolo se incluye en el Anexo II, que remarca la idea de no tirar estos residuos a los contenedores de basuras, y el símbolo del mercurio, cadmio y el plomo si exceden de las cantidades fijadas) (arts. 20 y 21).

Como novedades resaltables, la Directiva prevé los acuerdos voluntarios en esta materia, con algunos requisitos a cumplir (art. 27) y el establecimiento por los Estados Miembros de sanciones por infracciones de las disposiciones nacionales de cumplimiento de la misma (art. 25).

La Directiva finaliza con las clásicas disposiciones sobre informes nacionales de aplicación, revisión de la misma, Comité de asistencia, incorporación al Derecho interno y entrada en vigor (arts. 22 a 30).

#### D) Los Residuos de Industrias Extractivas.

La necesidad de atender a los problemas de la seguridad en la minería, la asunción de los problemas ambientales planteados por estos residuos y los objetivos derivados del desarrollo sostenible, junto con algunos documentos previos, justifican la aprobación de la Directiva 2006/21/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la Gestión de los Residuos de Industrias Extractivas (DOUE L 102, 11.4.2006), cuyo objeto es prevenir o reducir en lo posible los efectos adversos sobre el medio ambiente, en particular sobre las aguas, el suelo,

la fauna, la flora y el paisaje, y los riesgos para la salud humana derivados de la gestión de los residuos de las industrias extractivas (art. 1).

La Directiva se aplica a la gestión de los residuos de extracción, es decir, los residuos resultantes de la prospección, extracción, tratamiento y almacenamiento de los recursos minerales, así como de la explotación de canteras; excluyéndose, no obstante, los residuos mencionados que no resulten directamente de tales actividades, los derivados de la prospección y extracción submarina de recursos minerales y de su tratamiento, la inyección de aguas y la reinyección de aguas subterráneas bombeadas, los residuos inertes y el suelo no contaminado derivados de las actividades anteriores y los derivados de actividades relacionadas con la turba. Además, es posible disminuir los requisitos o no aplicarlos respecto a los residuos no peligrosos (salvo petróleo y evaporizas distintas a yeso y anhidrita y los mencionados en último lugar) (art. 2).

El texto exige el cumplimiento de algunos requisitos generales. Así, la obligación de los Estados Miembros de tomar medidas para garantizar la gestión de estos residuos sin peligro para la salud humana ni el medio ambiente (y en particular sin riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna, la flora, sin molestias derivadas del ruido o de malos olores, ni afectar al paisaje ni a lugares de interés especial); la obligación, también de los Estados Miembros, de tomar medidas para prohibir el abandono, el vertido o el depósito incontrolado de estos residuos; la obligación, asimismo, de los Estados Miembros de garantizar que la entidad explotadora tome medidas para prevenir o reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana derivados de los residuos, incluyendo la gestión de las instalaciones después de su cierre, y la prevención de accidentes la limitación de sus efectos; medidas que se basarán en las mejores tecnologías disponibles, sin prescribir ninguna en específico pero teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación, su ubicación geográfica y las condiciones ambientales locales (art. 4).

El eje central de la Directiva y de su régimen jurídico lo constituyen los planes de gestión de residuos, a elaborar por las entidades explotadoras, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible (art. 5). Los objetivos de estos planes son prevenir o reducir la producción de residuos y su carácter nocivo (teniendo en cuenta la gestión de los residuos en la fase de proyecto y la elección del método utilizado para la extracción y el tratamiento del mineral, las transformaciones de los residuos debidas al aumento de la superficie y la exposición a la intemperie, el relleno con residuos del hueco de la excavación tras la extracción del mineral, el recubrimiento con tierra vegetal original tras el cierre de la instalación o su reutilización en otro sitio y el uso de sustancias menos peligrosas en el tratamiento de los minerales), fomentar la recuperación de residuos y garantizar la eliminación segura de los residuos (a tener en cuenta en el proyecto, la gestión y el cierre, eligiendo un diseño que exija poco o ningún seguimiento, control y gestión de la instalación cerrada, que impida o minimice todo efecto negativo y garantice la estabilidad geotécnica a largo plazo de las presas y escombreras situadas por encima de la anterior superficie del terreno). Este plan de gestión debe incluir al menos

los siguientes elementos: clasificación de la instalación (conforme al Anexo III-A, con especial referencia a la prevención de accidentes y de seguridad); la caracterización de los residuos con sus cantidades (según Anexo II); descripción de la actividad generadora de los residuos; descripción de los efectos ambientales y sobre la salud humana, y de las medidas para minimizarlos; los procedimientos de control y seguimiento; el plan de cierre, la rehabilitación y el mantenimiento posterior al mismo; las medidas sobre el agua, y el estudio de las condiciones del terreno afectado, así como información suficiente para que la Autoridad competente pueda evaluar la capacidad de la entidad explotadora para cumplir el plan y la propia Directiva. Este plan será aprobado por la Autoridad competente de los Estados Miembros, que controlará su aplicación; debiendo revisarse el mismo cada cinco años o si se han producido modificaciones sustanciales.

El segundo elemento esencial del régimen jurídico de la Directiva es el sistema de prevención de accidentes graves (art. 6). Los Estados Miembros deben asegurar que se determinen los riesgos graves y que los aspectos necesarios se incorporen a la instalación, y, por su parte, la entidad explotadora tiene la obligación de elaborar una política de prevención de accidentes (que necesariamente incluirá un sistema de gestión de la seguridad, según Anexo I-Sección 1ª, un plan de emergencia interior y el nombramiento de un gestor de seguridad). Por su parte, la Autoridad competente elaborará un plan de emergencia exterior, con participación del público interesado que podrá formular observaciones al mismo. Debiendo garantizarse por los Estados Miembros que se facilite al público interesado, gratuitamente y de oficio, información sobre las medidas de seguridad y sobre la intervención en caso de accidentes (Anexo I-Sección 2ª); con revisión de la misma cada tres años.

El tercer eje de la Directiva es la exigencia obligatoria de la autorización de la Autoridad competente para estas instalaciones (art. 7), previéndose la combinación con otros procedimientos de autorizaciones exigibles, su solicitud (con un contenido de información bastante completo), la concesión de la misma, su necesaria actualización y la información a efectos estadísticos; con especial incidencia en la participación del público (art. 8).

Por otra parte, la Directiva regula los huecos de la excavación y su rellenado con residuos (art. 10), la clasificación (art. 9 y Anexo III), la construcción y gestión de las instalaciones (art. 11) y los procedimientos de cierre y mantenimiento posterior de tales instalaciones (art. 12); con especial incidencia en la prevención del deterioro del estado del agua y de contaminación del aire y del suelo (art. 13).

También debemos resaltar la previsión de una garantía financiera, a exigir antes del comienzo de la actividad, fijándose los criterios para fijarla (art. 14); incluyéndose esta actividad en la Directiva de Responsabilidad Medioambiental de 2004 (art. 15). Asimismo, se prevén los efectos transfronterizos de las instalaciones (art. 16), las inspecciones a realizar por la Autoridad competente (art. 17) y el régimen de sanciones a imponer por los Estados Miembros por el incumplimiento de estas normas (art. 19). Naturalmente, se incluyen diversas obligaciones informa-

tivas, destacando en particular el inventario de instalaciones cerradas (arts. 18, 20 y 21).

Finalmente, se establece la fecha de 1 de mayo de 2008 para su transposición; estableciéndose que la Directiva no se aplica a las instalaciones cerradas antes de esta fecha y que las que cuenten con autorización concedida con anterioridad a la misma fecha deben adaptarse a la Directiva antes del 1 de mayo de 2012, con matices; aplicándose sus preceptos en función de determinados plazos (arts. 24 y 25).

## 8. PROTECCIÓN DE LAS AGUAS

Durante el año 2006 la política europea de protección de las aguas ha tenido una renovación bastante completa, por afectar a buen número de normas, debido tanto al necesario desarrollo de la Directiva Marco de 2000 como a la política de codificación normativa emprendida por la Unión Europea.

### A) Incidencia en la Directiva Marco sobre Aguas de 2000.

La Comunidad Europea, como es sabido, adoptó normas en relación con la contaminación química de las aguas por primera vez en 1976, mediante la Directiva relativa a la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas vertidas en el medio acuático. A continuación, entre 1982 y 1990, se adoptaron varias Directivas de desarrollo estableciendo los valores límite de emisión y los objetivos de calidad ambiental para varios contaminantes específicos.

Posteriormente, la Directiva Marco introdujo una estrategia actualizada, completa y eficaz para luchar contra la contaminación de las aguas superficiales. En efecto, el art. 16 de la Directiva Marco de Aguas establece una estrategia para combatir la contaminación química del agua, al instar a la Comisión a presentar una propuesta con medidas específicas para hacer frente a la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él. Como desarrollo, en 2001 se adoptó una lista de sustancias prioritarias a escala comunitaria, sustituyendo a la establecida en 1982. Sobre la base de la Comunicación de la Comisión titulada «Prevención y control integrados de la Contaminación Química de las Aguas Superficiales en la Unión Europea» [COM (2006) 398 final, Bruselas, 17.7.2006], mediante la Propuesta de Directiva relativa a las Normas de Calidad Ambiental en el ámbito de la Política de Aguas [COM (2006) 397 final, Bruselas, 17.7.2006], la propia Comisión trata de garantizar un nivel elevado de protección contra los riesgos para el medio acuático, o a través de él, derivados de las sustancias prioritarias y otros contaminantes mediante el establecimiento de normas de calidad ambiental (art. 1 y Anexo I, A y B); estableciéndose normas de calidad para las sustancias prioritarias, expresadas como concentración media anual y concentración máxima admisible, según los Anexos, que las mismas no aumenten en los

sedimentos y la biota; siendo posible fijar zonas transitorias de superación, así como inventarios de emisiones, vertidos y pérdidas (arts. 2 a 4).

B) Normas sobre calidad de determinados tipos de aguas.

En el año 2006 la Unión Europea ha procedido a revisar estas Directivas de los años 70, comenzando con la aprobación de la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre Gestión de la Calidad de las Aguas de Baño (DOUE L 64, 4.3.2006), cuyo objeto es la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud humana, en complemento a la Directiva Marco, por lo que establece disposiciones sobre el control y la clasificación de la calidad de las aguas de baño, la gestión de estas mismas aguas y el suministro de información al público sobre la calidad de tales aguas (art. 1). Los Estados Miembros pondrán en vigor las disposiciones necesarias para cumplir la misma a más tardar el 24 de marzo de 2008; si bien la Directiva 76/160/CE quedará derogada a partir del 31 de diciembre de 2014 (arts. 17 y 18).

La directiva se aplica a cualquier elemento de aguas superficiales en el que las autoridades competentes prevean que se bañe un número importante de personas y en el que no exista una prohibición permanente de baño ni se haya formulado una recomendación permanente de abstención del mismo; no aplicándose a las piscinas de natación y de aguas termales, a las aguas confinadas con fines terapéuticos ni a las confinadas artificialmente y separadas del resto (art. 1).

El régimen del sistema de control y gestión de las aguas de baño (arts. 3 a 10), que se basa en el principio de cooperación en los casos de aguas transfronterizas, se inicia con la obligación de los Estados Miembros anualmente de determinar la totalidad de las aguas de baño y definir la temporada de baño, y establecer un calendario de control (que puede suspenderse en situaciones anómalas); procediendo a ello por primera vez después del 24 de marzo de 2008; todo ello de acuerdo con la regulación establecida respecto a los parámetros de control y a los análisis de la calidad del agua en los Anexos I, IV y V. Además, los Estados Miembros también deben garantizar la evaluación de la calidad de las aguas (para cada una de las mismas, al término de cada temporada, según datos de temporadas anteriores, con ciertos matices, y a través del procedimiento del Anexo II); sobre la base de la clasificación legal de la calidad de las aguas establecida en este mismo Anexo II, sobre la base de los parámetros fijados: insuficiente, suficiente, buena y excelente. La primera clasificación con arreglo a estos requisitos se efectuará por los Estados Miembros para finales de la temporada de baño de 2015, estableciéndose que al finalizar esta temporada todas las aguas de baño sean al menos de calidad «suficiente», y procurando adoptar medidas realistas y proporcionadas para aumentar el número de aguas calificadas como de calidad «excelente» u «buena» (si bien es posible la clasificación temporal de las aguas como de calidad «insuficiente»).

Además, los Estados Miembros también deben establecer, a más tardar por primera vez en 24 de marzo de 2011, un perfil de las aguas de baño según el Anexo III (incluyendo una descripción de la características físicas, geográficas e hidrológicas de las aguas, y de otras que pudieran ser fuente de contaminación; causa de la contaminación, propensión a la proliferación de cianobacterias, macroalgas o fitoplancton, supuestos de contaminación de corta duración y emplazamiento de los puntos de control; junto a otros análisis respecto a la incidencia de obras o que juzgue necesarios la Autoridad competente), y que se revisará y actualizarán.

Por otra parte, los Estados Miembros han de atender, con medidas de gestión oportunas y adecuadas, a las posibles situaciones inesperadas que se produzcan; poniendo especial atención a la proliferación de cianobacterias y a otros problemas.

La Directiva finaliza estableciendo medidas de información y de participación de los ciudadanos en la aplicación de la misma, la obligación de realizar informes de cumplimiento por los Estados Miembros para su evaluación por la Comisión, y la revisión y adaptación técnica de la misma (arts. 11 a 16).

A continuación, y debido a que la Directiva 78/659/CEE se había modificado varias veces y de forma sustancial, siguiendo el Programa «Legislar mejor», se ha aprobado la Directiva 2006/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a la Calidad de las Aguas Continentales que requieren Protección o Mejora para ser Aptas para la Vida de los Peces (DOUE L 264, 25.9.2006), que constituye una mera versión codificada de las anteriores.

La Directiva trata de la calidad de las aguas continentales, siendo de aplicación a las aguas que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (incluyendo las especies indígenas que presentan una diversidad natural y aquellas cuya presencia se considera deseable, a efectos de la gestión de las aguas, por los Estados Miembros), declaradas como tales por los mismos Estados Miembros; no siendo de aplicación a las aguas de estanques naturales o artificiales para la cría intensiva de peces y siendo posible su no aplicación en ciertos casos, justificados por circunstancias meteorológicas excepcionales, circunstancias geográficas especiales o en el caso de enriquecimiento natural en ciertas sustancias (arts. 1 y 11).

Los parámetros fisicoquímicos de las aguas se precisan en el Anexo I, según los tipos de las mismas (salmonícolas y ciprinícolas, en función de las especies de peces). Para las aguas declaradas, los Estados Miembros fijarán valores de calidad a cumplir, y procederán a declarar las mismas como salmonícolas y ciprinícolas, si bien pueden hacerse declaraciones suplementarias. En el plazo de cinco años desde esta declaración, los Estados Miembros adoptarán programas para reducir la contaminación y para asegurar que las aguas declaradas se ajustan a los valores fijados conforme a la Directiva; previéndose los muestreos, la forma de llevarlos a cabo y los incumplimientos de los valores debidos a catástrofes naturales. Los Estados Miembros pueden fijar valores más estrictos y adoptar disposiciones sobre otros

parámetros distintos a los de la Directiva. No obstante, la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la Directiva no podrá tener como consecuencia, en ningún caso, un aumento directo o indirecto en la contaminación de las aguas continentales (arts. 2 a 9). La Directiva prevé la adaptación al progreso técnico y científico de los valores mencionados (art. 12), el suministro de información a la Comisión (art. 14), los informes de la Comisión (art. 15) y, finalmente, procede a la derogación de la Directiva 78/659 CEE, con matices (art. 17).

Con la misma justificación que en el caso anterior, se ha aprobado la Directiva 2006/113/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre la Calidad de las Aguas para la Cría de Moluscos (DOUE L 376, 27.12.2006), asimismo como versión codificada.

Esta Directiva, que sigue el modelo normativo de la anterior, establece la calidad de aguas para la cría de moluscos (bivalvos y gasterópodos), aplicándose a las aguas costeras y a las aguas salobres declaradas por los Estados Miembros que requieran tal protección, para contribuir a la buena calidad de los moluscos directamente comestibles por el hombre (art. 1). Los parámetros fisicoquímicos aplicables figuran en el Anexo I (art. 2). Los Estados Miembros fijarán los valores para los parámetros del Anexo I, declararán las aguas para la cría de moluscos en función de los anteriores y adoptarán programas para reducir la contaminación y asegurar que las aguas declaradas se adecuan, en un plazo de seis años, a los valores fijados anteriormente. La aguas declaradas se consideran conformes a la Directiva, si se respetan los valores señalados en la misma; previéndose también los muestreos correspondientes (arts. 3 a 7). Los Estados Miembros podrán fijar valores más estrictos y disposiciones relativas a parámetros distintos a los fijados (art. 9). En todo caso, la aplicación de estas medidas no podrá en ningún caso tener como efecto el aumento de la contaminación de esta agua (art. 8). En caso de circunstancias meteorológicas o geográficas excepcionales, se permite que los Estados Miembros no apliquen la Directiva (art. 11). Finalmente, se prevé la adaptación al progreso técnico y científico, el suministro de información, los informes de la Comisión y la derogación de la Directiva 79/923/CEE, que regulaba la materia (arts. 12 a 16).

C) Normas sobre sustancias peligrosas vertidas en el agua.

Siguiendo, asimismo, la misma justificación que en los casos anteriores, y como versión codificada de la Directiva 76/464/CEE y sus modificaciones, se aprobó la Directiva 2006/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas vertidas en el Medio Acuático de la Comunidad (DOUE L 64, 4.3.2006), cuya novedad más destacable es la eliminación de los objetivos de calidad de las aguas.

La Directiva se aplica a las aguas interiores superficiales, a las aguas de mar territoriales y a las aguas interiores del litoral (art. 1). El sistema de protección de la Directiva se basa en la obligación de los Estados Miembros de adoptar las medidas apropiadas para eliminar la contaminación de esta agua causada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias de la Lista I del Anexo

I (escogidas principalmente por su toxicidad, persistencia y bioacumulación, entre las que se encuentran el cadmio, el mercurio, los aceites minerales persistentes y los hidrocarburos de origen petrolífero persistentes, las materias sintéticas, ciertos compuestos o sustancias con poder cancerígeno), así como para reducir la contaminación de dichas aguas ocasionadas por las sustancias peligrosas de la Lista II del Anexo I (incluyendo las sustancias anteriores sobre las que no se han fijado los valores límite de emisión y aquellas sustancias con efectos perjudiciales sobre el medio acuático, que pueden limitarse a una determinada zona y que están en función de las características de las aguas receptoras y su localización, entre las que están metales como zinc, cobre, níquel, cromo, plomo, arsénico, uranio, plata o estaño, biocidas y derivados, sustancias con efectos perjudiciales para el sabor y el olor de productos de consumo humano, aceites minerales e hidrocarburos de origen petrolífero no persistentes, cianuros, fluoruros, ciertos compuestos y sustancias que influyan desfavorablemente en el balance de oxígeno) (art. 3).

Respecto a las sustancias de la Lista I, la Directiva exige que todo vertido a las aguas indicadas requerirá una autorización, de carácter temporal, previa expedida por la Autoridad competente del Estado Miembro correspondiente; autorización que deberá fijar las normas de emisión del vertido de que se trate. Las normas de emisión citadas deben expresar la concentración máxima de una sustancia admisible en los vertidos y la cantidad máxima de una sustancia admisible en los vertidos durante uno o varios períodos determinados (expresada en unidad de peso del contaminante por unidad de elemento característico de la actividad contaminante); siendo posible que los Estados Miembros puedan fijar unas normas de emisión más severas, de acuerdo con la Directiva Marco, y teniendo en cuenta particularmente la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación de la sustancia de que se trate en el medio en que se efectúe el vertido. En el caso de que el autor del vertido declare que le es imposible cumplir las normas de emisión impuestas, o cuando la Autoridad competente compruebe tal imposibilidad, la autorización ha de ser denegada. Si tales normas de emisión no se cumplen, la Autoridad competente adoptará las medidas oportunas para que se cumplan las condiciones de la autorización, y, en caso necesario, para que se prohíba el vertido (arts. 4 y 5). La Autoridad competente realizará un inventario de los vertidos en las aguas que puedan contener las sustancias de la Lista I a las que les apliquen normas de emisión (art. 10).

Respecto a las sustancias de la Lista II, y para reducir la contaminación de las aguas causada por las mismas, los Estados Miembros deben establecer unos programas específicos. Los vertidos correspondientes requieren también una autorización específica de los Estados Miembros, en las que se señalen las normas de emisión de los mismos; las cuales deben calcularse de acuerdo con las normas de calidad medioambiental para las aguas establecidas en las Directivas si las hubiere. Además, los programas señalados deben incluir disposiciones sobre la composición y el empleo de sustancias o grupos de sustancias, así como productos, teniendo en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables; y también los plazos

de ejecución. Programas y resultados de su aplicación se han de comunicar a la Comisión (art. 6).

Los Estados Miembros adoptarán las medidas anteriores de modo que no aumente la contaminación de las aguas no incluidas en el ámbito de la Directiva; debiendo también prohibir todo acto que tenga por objeto o efecto soslayar las disposiciones de la Directiva. Asimismo, la aplicación de la Directiva no puede tener por efecto un aumento directo o indirecto de la contaminación de las aguas (arts. 7 y 8).

La Directiva permite que uno o varios Estados Miembros, individual o conjuntamente, puedan adoptar medidas más severas que las previstas (art. 9).

Finalmente, se prevén los informes de cumplimiento y de la Comisión, la revisión de las Listas y la derogación de la Directiva 76/464/CEE (arts. 11 a 13).

En este mismo contexto, debemos mencionar la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre la Protección de las Aguas Subterráneas contra la Contaminación y el Deterioro (DOUE L 372, 27.12.2006), como norma de desarrollo y aplicación de la Directiva Marco de Aguas de 2000 (ya que ésta procedió a derogar la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, con efectos de 22 de diciembre de 2013), con la finalidad de garantizar la continuidad del régimen de protección de las aguas subterráneas, por lo que establece medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas citadas, para lo cual se establecen criterios para valorar el buen estado químico de las mismas y los criterios para la determinación e inversión de tendencias significativas y sostenidas al aumento y para la definición de los puntos de partida de las inversiones de tendencia, y completa las disposiciones de la Directiva Marco destinadas a prevenir o limitar las entradas de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea (art. 1). Los Estados Miembros deben adoptar las disposiciones de cumplimiento antes del 16 de enero de 2009 (art. 12).

El sistema normativo de protección, derivado de la Directiva Marco, se integra, en primer término, por la obligación de los Estados Miembros de evaluar el estado químico de las aguas subterráneas, utilizando las normas de calidad (es decir, la concentración de un contaminante, un grupo de contaminantes o un indicador de contaminación que no debe superarse con la finalidad de proteger la salud humana y el medio ambiente) recogidas en el Anexo I (sobre nitratos y sustancias activas de los plaguicidas, incluidos los metabolitos y los productos de degradación y reacción pertinentes) y los valores umbral que establezcan según el Anexo II-A (basados en las interacciones entre las aguas y los ecosistemas asociados, la interferencia con los usos o funciones existentes o futuros de las aguas, los contaminantes de agua subterránea en riesgo y las características hidrogeológicas) para los contaminantes señalados que se hayan identificado como elementos que contribuyen a la caracterización de aguas subterráneas en riesgo, teniendo en cuenta como mínimo la Lista del Anexo II-B (arsénico, cadmio, plomo, mercurio, sulfato o sustan-

cias sintéticas, entre otros). Valores umbrales que, en el caso de masas de aguas que afecten a otros Estados Miembros, deberán ser establecidos en coordinación con esos Estados. Estos valores umbrales pueden establecerse a nivel nacional, a nivel de demarcación hidrográfica o respecto a parte de una demarcación hidrográfica internacional correspondiente a un Estado Miembro, o a nivel de masa o grupo de masas de agua subterránea. Los valores umbrales se establecerán por primera vez a más tardar el 22 de diciembre de 2008, previéndose su revisión, y se incluirán en los planes hidrológicos de cuenca regulados en la Directiva Marco (art. 3, y Anexos I y II).

Sobre la base de lo anterior, la Directiva regula el procedimiento de evaluación del estado químico de las aguas subterráneas, también de acuerdo con la Directiva Marco de Aguas, y su plasmación en la determinación del buen estado químico del agua (no superación de los valores de las normas de calidad o matices si se superan, controles y resumen de evaluación por los Estados Miembros), según el Anexo III; obligando a estos últimos a adoptar las medidas de protección de los ecosistemas acuáticos y terrestres y los diferentes usos del agua afectados por el exceso de los valores de las normas de calidad o valores umbrales establecidos (art. 4).

En segundo lugar, la Directiva obliga a los Estados Miembros a determinar toda tendencia significativa y sostenida al aumento de las concentraciones de los contaminantes e indicadores de contaminantes detectada, y definirán los puntos de partida de las inversiones de tendencia, según el Anexo IV (A-elección de frecuencias y puntos de control adecuados, métodos de control y análisis de calidad, etc., y B-punto de partida de las inversiones de tendencia, que se fija con valores paramétricos), y, lo que es más importante, establecerán medios para invertir las tendencias que representen un riesgo significativo para la calidad de los ecosistemas, la salud humana o los usos del medio acuático, definiendo asimismo el punto de partida de la inversión de la tendencia; información que debe trasladarse a los planes hidrológicos de cuenca (art. 5).

En tercer lugar, asimismo según la Directiva Marco, los Estados Miembros deben incluir en el programa de medidas previsto aquellas necesarias para prevenir las entradas de cualquier sustancia peligrosa en esta agua y otras de limitación de las entradas para sustancias y contaminantes no peligrosos; si bien es posible eximir de tales medidas (art. 6).

Finalmente, la Directiva establece ciertas disposiciones transitorias para el período comprendido entre el 16 de enero de 2009 y el 22 de diciembre de 2013, aplicando la Directiva 80/68/CEE con ciertos preceptos de esta (art. 7), la adaptación técnica de la misma (art. 8), la revisión de la misma y el informe de la Comisión (arts. 10 y 11).

## **9. SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS**

Después de un procedimiento de elaboración y aprobación muy dilatado en el tiempo, se adoptó el monumental (por sus 852 páginas de extensión) Regla-

mento (CE) núm. 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre, sobre Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias y Preparados Peligrosos (REACH en sus siglas en inglés).

El nuevo Reglamento se basa en la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente, mantener la libre circulación de estas sustancias y fomentar la competitividad y la innovación. Además, se tiene en cuenta el cumplimiento del Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo, adoptado el 4 de septiembre de 2002, en que la Unión Europea se propone, hasta 2020, que las sustancias se fabriquen y se utilicen de manera que lleven a la minimización de los efectos adversos significativos para la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, finalmente, trata de hacer frente a los problemas detectados en la aplicación de la legislación anterior (de 1967, 1976, 1993 y 1999, principalmente).

En cuanto a las disposiciones generales, el objetivo del Reglamento es alcanzar un nivel elevado de protección de la salud humana y el medio ambiente, respetando la libre circulación de las sustancias (incluidas en el art. 2, y según las definiciones del art. 3) y fomentando la competitividad y la innovación, y teniendo en cuenta también su incidencia en las pequeñas y medianas empresas (Exposición de Motivos y art. 1). Por otra parte, se asume el principio de que corresponde a los fabricantes, importadores y usuarios intermedios garantizar que sólo fabrican, comercializan o usan sustancias que no afectan negativamente a la salud humana o al medio ambiente, así como el principio de precaución (art. 1).

Como uno de los elementos más destacables del nuevo Reglamento debe mencionarse a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (arts. 75 a 111), como órgano con personalidad jurídica propia y que tiene por finalidad la gestión y, en algunos casos, la ejecución de los aspectos técnicos, científicos y administrativos de propio texto, así como garantizar la coherencia a nivel europeo de estos aspectos. Además, se le reconocen, respecto a las Instituciones Europeas y a los Estados Miembros, funciones de asesoramiento científico y técnico posible respecto a las sustancias. Para llevar a cabo estas funciones la Agencia se organiza en el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo, el Comité de Evaluación de Riesgo, el Comité de Análisis Socioeconómico, el Comité de Estados Miembros (para resolver las divergencias de opinión entre ellos), el Foro de Intercambio de Información sobre el cumplimiento de la normativa, la Secretaría y la novedosa Sala de Recurso (que decide sobre los recursos contra las decisiones de la propia Agencia).

El primer eje del Reglamento está constituido por el sistema de registro de sustancias (arts. 5 a 24), que se inicia con la prohibición de la fabricación y de la comercialización de sustancias en la Comunidad sin registro de las mismas. Así, se incluye la obligación de todo fabricante o importador de una sustancia en cantidades iguales o superiores a una tonelada anual de solicitar su registro ante la Agencia (debiendo aportarse diversa información para el registro general: datos identificativos del fabricante e importador, datos de la sustancia, métodos de fabricación y

usos de la sustancia, clasificación y etiquetado, orientaciones de uso inocuo, resúmenes de estudios de la información, propuestas de ensayos, informe sobre seguridad química y medidas para reducir riesgos, e información diversa en función del tonelaje); previéndose diversos supuestos concretos. Además se establece también la obligación de notificar a la Agencia determinada información, si bien, en algunos casos, puede excluirse esta última obligación. No obstante, el Reglamento prevé la exención del registro obligatorio general para la investigación y desarrollo orientados a productos, si bien deberá notificarse a la Agencia determinada información en tal caso (fabricante, importador, productor, etc.). Esta posible exención es estudiada por la Agencia para adoptar la decisión, que puede incluir condiciones, y ser notificada a los interesados. Finalmente, se regulan también los registros de otras sustancias intermedias y diversas disposiciones transitorias de aplicación a los registros de sustancias.

Seguidamente, y en estrecha relación con lo anterior, el Reglamento regula la puesta en común de datos y la supresión de ensayos innecesarios (arts. 25 a 30), iniciándose enfáticamente señalando que los ensayos con animales vertebrados sólo se llevarán a cabo como último recurso y que se adoptarán medidas para evitar la duplicación de ensayos; por lo que se propicia la puesta en común de información y su presentación en conjunto, siendo posible utilizar, por cualquier productor o importador, los resúmenes de estudios presentados en el registro general, y regulando las obligaciones en fase de prerregistro.

A continuación se regula la información en la cadena de suministro de estas sustancias y preparados (arts. 31 a 36), sobre la base de las fichas de seguridad que el proveedor de los mismos debe entregar al destinatario, y cuyo contenido es muy importante (datos identificativos de la sustancia y de la empresa, peligros posibles, componentes de la misma, primeros auxilios, medidas contra incendios, acciones en caso de liberación individual, almacenamiento, manipulación y controles de exposición, entre otros), y exigiendo la transmisión de esta información en la cadena de suministro; regulando asimismo los usuarios intermedios (arts. 37 a 39).

El segundo eje del nuevo sistema sobre sustancias químicas es la evaluación (arts. 40 a 54), regulando la relativa al expediente de registro (con el examen de las propuestas de ensayos que se hagan en las solicitudes de registro por la Agencia, dando prioridad a las que tengan propiedades tóxicas o peligrosas, y con el examen de conformidad de estas solicitudes de registro para comprobar cuestiones de seguridad, técnicas u otras), la evaluación de sustancias (estableciendo la necesidad de una armonización en la materia, mediante la fijación de criterios comunes, a decidir por la Agencia y los estados Miembros, en relación con los peligros, la exposición y el tonelaje; el régimen de la evaluación por la Agencia, con ayuda de las Autoridades competentes de los Estados Miembros, incluyendo peticiones de información adicional y comprobación de la información remitida, la coherencia con otras actividades y, naturalmente, el seguimiento de la evaluación de la sustancia realizada) y la evaluación de las sustancias intermedias; previéndose el régimen de las decisiones sobre las anteriores, el coste y la publicación de las mismas.

El tercer eje del nuevo Reglamento es el sistema de autorización de la sustancia (arts. 55 a 66), regulado sobre la base de que el objetivo es garantizar que los riesgos derivados de sustancias altamente preocupantes estén controladas y sean progresivamente sustituidas por sustancias o tecnologías alternativas adecuadas, que sean económica y técnicamente viables, y exigiendo que los fabricantes, importadores y usuarios intermedios si solicitan autorizaciones analizarán la disponibilidad de alternativas y considerarán los riesgos, y la viabilidad técnica y económica de la sustitución. Teniendo en cuenta lo anterior, el Reglamento exige la autorización previa para la comercialización y uso de las sustancias, regulando el procedimiento de solicitud (ante la Agencia, incluyendo en la solicitud la identidad de la sustancia y del solicitante, la petición de la autorización par los usos correspondientes, las alternativas a las sustancias, su sustitución, un análisis socioeconómico o los riesgos para la salud humana) y la concesión de la misma por la Comisión, previo el pago de las tasas fijadas, su publicación en el DOUE, y su revisión.

Seguidamente, el Reglamento regula las restricciones de fabricación, comercialización y uso de sustancias y preparados (arts. 67 a 73), en diversos supuestos debidos al incumplimiento de las disposiciones anteriores.

Para finalizar, el Reglamento regula las tasas exigibles (art. 74), el catálogo de clasificación y etiquetado, como instrumento esencial para tener y disponer de informaciones de las sustancias y preparados incluidos en el mismo (arts. 112 a 116), los diversos informes exigidos sobre el cumplimiento y aplicación del Reglamento, y las previsiones sobre acceso a la información por los ciudadanos (arts. 117 a 120), las Autoridades competentes (arts. 121 a 124), el cumplimiento de la normativa y las disposiciones transitorias y finales (arts. 125 a 141).

## 10. OTROS TEXTOS Y DOCUMENTOS

La Unión Europea adoptó, además, algunas otras normas y documentos no normativos, aunque destacables.

Así, en relación con el ruido, la Directiva 2006/93/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre Regulación del Uso de determinados Aviones (DOUE L 374, 27.12.2006), cuyo objetivo es regular la utilización de los aviones de reacción subsónicos civiles, y aplicarles el Convenio de Aviación Civil Internacional (salvo a los de carácter histórico y otros casos puntuales).

Siguiendo la nueva filosofía en relación con la responsabilidad social de las empresas, y continuando lo realizado con anterioridad, la Comisión adoptó la Comunicación «Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la Responsabilidad Social de las Empresas» [COM (2006) 136 final, Bruselas, 22.3.2006].

En materia de recursos naturales, la Comisión adoptó varios y diversos documentos, destacando la Comunicación «Acción exterior: Programa Temático para

el Medio Ambiente y la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, incluida la Energía» [COM (2006) 20 final, Bruselas, 25.1.2006], la Comunicación «Detener la pérdida de Biodiversidad para 2010 y más adelante. Respalda los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano» [COM (2006) 216 final, Bruselas, 22.5.2006], la Comunicación relativa a «Un Plan de Acción de la Unión Europea para los Bosques» [COM (2006) 302 final, Bruselas, 15.6.2006] y la Comunicación «Hacia una Política Marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los Océanos y los Mares» [COM (2006) 275 final, Bruselas, 7.6.2006].

Finalmente, y sin perjuicio del debate energético, incluyendo la energía nuclear, a celebrar en 2007 sobre la base de los textos a elaborar por la Comisión, debemos mencionar la Recomendación 2006/851/EURATOM, de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, sobre la administración de los Recursos Financieros destinados a la Clausura de Instalaciones Nucleares y a la gestión del Combustible Gastado y los Residuos Radiactivos (DOUE L 330, 28.11.2006), y la Directiva 2006/117/EURATOM, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, sobre la Vigilancia y el Control de los Traslados de Residuos Radiactivos y Combustible Nuclear Gastado (DOUE L 337, 5.12.2006).

## **11. VALORACIÓN GENERAL: ENTRE LA AMBICIÓN POR EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSOLIDACIÓN NORMATIVA**

La actuación de la Unión Europea durante 2006 se ha caracterizado entre las ambiciosas propuestas en relación con el desarrollo sostenible y la consolidación de un buen número de normas, dadas sus fechas de aprobación y sus modificaciones, y ciertos modos de trabajo.

En efecto, una de las propuestas más importantes, por sus objetivos, es la nueva Estrategia de Desarrollo Sostenible, al ratificar un modelo de análisis y de actuación que conecta con actuaciones anteriores, como la Agenda de Lisboa, el proceso de Cardiff relativo a la integración ambiental en las restantes Políticas de la Unión o la tecnología. Ciertamente, los resultados de dicho proceso no serán visibles de un día para otro, pero esta tendencia que refleja la Estrategia parece la correcta para afrontar los retos del futuro de la Unión, al aunar esfuerzos en relación con el desarrollo económico, el progreso social, el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, la Comunidad, quizás con algo de retraso, ha consolidado el método de trabajo previsto en el Sexto Programa Ambiental, al finalizar la elaboración de las Estrategias Temáticas, al suponer cada una de ellas un empuje al cumplimiento del mismo, y tener una coherencia interna y entre ellas respecto a los problemas ambientales prioritarios de la Unión.

Por otra parte la Comunidad ha continuado elaborando y aprobando normas en cumplimiento del Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información Ambiental, Participación y Acceso a la Justicia.

En relación con la legislación comunitaria, la cuestión más destacable es, sin duda, la consolidación del ordenamiento relativo al agua, tanto por la codificación de algunas de ellas (las más antiguas y modificadas) como por la aprobación de otras nuevas (derivadas de la importante Directiva Marco sobre Aguas). En este mismo contexto, la renovación también se ha producido en la normativa sobre residuos con la aprobación de la Directiva Marco, y se producirá en otros ámbitos, como el relativo al control integrado de la contaminación, por aplicación del Programa «Legislar Mejor».

En materia de aire y protección de la atmósfera, da la impresión que las normas aprobadas ni son muchas ni muy destacables, pero de señalarse que la actividad ordinaria de la Unión ha seguido normalmente, y así ha continuado aplicando el sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, incluso preparando la nueva Directiva para las etapas futuras. En relación con este problema debe mencionarse que desde la Política de Energía se han elaborado propuestas trascendentales sobre el futuro del problema y de la propia Unión, que presentará la Comisión y debatirá el Consejo Europeo ya en 2007.

Asimismo debe destacarse, finalmente, la aprobación del Reglamento de Sustancias Químicas, dado su largo proceso de elaboración, no sin polémica, al suponer una política netamente europea en la materia. Si bien hemos de destacar la compleja y, a veces, confusa redacción del mismo, que no contribuye a facilitar su cumplimiento; cuestión esta que es bien visible en otras normas europeas.

#### BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN BÁSICAS

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *El Medio Ambiente Europeo. Estado y perspectivas 2005. Resumen*, Ed. AEMA, Copenhague, 2005.
- ALONSO GARCÍA, E., y LOZANO CUTANDA, B. (Dir.) y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2006. Principalmente los trabajos relativos a la Unión Europea de LOZANO CUTANDA, B., ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PLAZA MARTÍN, C., entre otros.
- ESTEVE PARDO, J. (Coord.), y otros, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, 2ª ed., Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2006.
- ESTEVE PARDO, J., y TARRÉS VIVES, M., «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: Coordinación del número monográfico de Noticias de la Unión Europea sobre *El Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero*, núm. 258, julio, 2006.
- «Unión Europea y cambio climático: el régimen europeo del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 258/2006.

- «El régimen jurídico de la prevención ambiental en la Comunidad de Castilla y León», *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301/2006.
- «Dereito Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del Medio Ambiente», en VV AA, *O Direito e a Cooperação Ibérica II* [II Ciclo de Conferências, março de 2004-outubro de 2005, Centro de Estudos Ibéricos, Câmara Municipal, Guarda (Portugal)], Campo das Rosas Ed., Porto (Portugal), Junho de 2006.
- «Política Ambiental de la Unión Europea», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- «Organización ambiental del Estado», en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación ECODES-Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- «Articulación y Perspectivas del Desarrollo Sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 264/2007.
- «Urbanismo y Edificación Sostenible: su plasmación en el Ordenamiento Jurídico», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 56/2007.
- «La Política Ambiental de la Unión Europea en materia de Residuos», pendiente de publicación en *Noticias de la Unión Europea*.

GALERA RODRIGO, S., *La evaluación ambiental de planes y programas*, Ed. Montecorvo, 2006.

LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Ed. Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)–Ministerio de Medio Ambiente-Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 7ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2006.

PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *Información, Participación y Justicia en materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Ed. Tomos-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

SARASÍBAR IRIARTE, M.: *Régimen Jurídico del Cambio Climático*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2006.

— *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las funciones ambientales de los Bosques*, Ed. Tomos-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

— *Legislación sobre Medio Ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 2006.

PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) y otros, *Código de Medio Ambiente*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

— Medio Ambiente en Europa: [http://ec.europa.eu/environment/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm)

— Desarrollo Sostenible en la Unión Europea: <http://ec.europa.eu/sustainable>

— Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alicante (especialmente los Boletines DSI): [www.cde.ua.es](http://www.cde.ua.es)

- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca: [www.cde.usal.es](http://www.cde.usal.es)
- Fundación Entorno: [www.fundacionentorno.org](http://www.fundacionentorno.org)

