

“APUNTES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN EL CONTEXTO DEL SEMESTRE EUROPEO” *

“NOTES ABOUT THE PROSPECTS OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION AND CONTROL IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN SEMESTER”

Autora: Rosa Giles Carnero, Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Huelva

Full Professor of Public International Law and International Relations, University of Huelva

Resumen:

La evolución del sistema de prevención y el control integrado de la contaminación muestra la búsqueda de soluciones normativas eficaces y eficientes que permitan la consecución de los objetivos ambientales al menor coste posible. El proceso del Semestre Europeo supone un nuevo contexto de gobernanza económica en el que tendrá que desarrollarse la política europea de prevención y el control integrado de la contaminación, de forma que la presente aportación pretende desarrollar algunas reflexiones sobre la relevancia de considerar este nuevo contexto de gobernanza para analizar las nuevas perspectivas normativas en este ámbito.

Abstract:

The evolution of the EU integrated pollution prevention and control shows the search for effective and efficient regulatory solutions that allow the attainment of environmental objectives at the lowest possible cost. The European Semester process involves a new context of economic governance in which the EU integrated pollution prevention and control policy will have to be developed, this contribution includes some reflections on the relevance

* El presente trabajo está basado en mi participación en el Seminario de Investigación “20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación”, celebrado en esta Universidad de Huelva el 20 de octubre 2017.

of considering this new context of governance to analyse the new regulatory prospects in this field.

Palabras clave: Prevención y control integrados de la contaminación en la Unión Europea; Gobernanza económica europea; Semestre europeo

Keywords: EU integrated pollution prevention and control; European economic governance; European semester

Sumario:

1. Introducción
2. La evolución de la política europea sobre prevención y control integrado de la contaminación, y el establecimiento del Semestre Europeo
3. Perspectivas de la política europea sobre prevención y control integrado de la contaminación
4. Algunas consideraciones finales
5. Bibliografía citada

Summary:

1. Introduction
2. The evolution of the EU Integrated Pollution Prevention and Control, and the establishment of the European Semester
3. Prospects of the EU Integrated Pollution Prevention and Control
4. Some final remarks
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de octubre de 2017, se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva el Seminario de Investigación *20 Años de Prevención y Control Integrados de la Contaminación: Balance y Perspectivas*, dirigido por la Profesora Manuela Mora Ruíz. En aquel evento, destacados/as expertos/as en esta materia se dieron cita para debatir sobre la evolución que se había producido en las últimas décadas en este ámbito, tanto en la normativa de la Unión Europea como en el sistema jurídico español. En particular, en las ponencias desarrolladas se tuvo la oportunidad de valorar el legado aportado por la Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (en adelante, Directiva IPPC), así

como los avances aportados por la Directiva 2010/75, de 24 de noviembre de 2010, sobre emisiones industriales¹. Como cierre de aquel Seminario, la directora del mismo propuso una mesa redonda en la que debatir acerca de si la tendencia a la liberalización de actividades podía influir en el modelo de prevención y control integrados de la contaminación, y tuve la oportunidad de participar en este debate aportando algunas reflexiones sobre la incidencia en el desarrollo de este modelo de protección ambiental del actual contexto de gobernanza económica establecida mediante el proceso del Semestre Europeo.

Las cuestiones presentadas en aquella mesa redonda son el objeto de la presente aportación, que se une a la serie de estudios que, gracias a la Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), publica la Revista *Actualidad Jurídica Ambiental* como fruto de aquel Seminario. Se trata, por tanto, de una aportación adicional a las que expertos/as en la prevención y control integrados de la contaminación han realizado, y que pretende llamar la atención sobre la relevancia que el nuevo contexto de gobernanza económica que se articula mediante el Semestre Europeo puede conllevar en la evolución de la Directiva 2010/75, y en particular en el debate sobre la eventual extensión del modelo a otras actividades frente a la tendencia a la liberalización para la promoción del crecimiento económico.

Ha sido habitual destacar el alcance restringido del ámbito de aplicación primero de la Directiva IPPC, y después de la Directiva 2010/75, destacándose el limitado número de instalaciones que se encuentran sometidas a su sistema de prevención y control ambiental. La cuestión planteada en el debate incluido en el Seminario de Investigación incidió en cómo podrían afectar las políticas europeas de promoción de la inversión, propuestas como medida de superación de la crisis, a este ámbito de aplicación y a su posible modificación en el futuro. La adopción y el inicio del despliegue de los efectos de la Directiva 2010/75 coincidieron, en buena medida, con una crisis económica que enfrentó a la Unión Europea con el desafío de superar de forma integrada las consecuencias económicas y sociales que había generado y, por tanto, enmarcó a este texto normativo en un nuevo sistema en el que los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la

¹ Directiva 96/61 /CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, DO L 257 de 10.10.1996, p. 26; modificada por Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, DO L 24 de 29.1.2008, p. 8; y Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), DO L 334 de 17.12.2010, p. 17.

Estrategia 2020 estructuraban lo que tendrían que trasladarse a una planificación del desarrollo económico y de protección ambiental². El debate planteado suponía, de este modo, una reflexión sobre las nuevas perspectivas para la prevención y el control integrado de la contaminación en el marco general que supone una gobernanza económica europea enmarcada en la Estrategia 2020, y que se desarrolla conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ambos articulados a través del procedimiento del Semestre Europeo.

El sistema de desarrollo programático y de coordinación que supone el Semestre Europeo incluye la planificación de las cuestiones económicas generales que incidirán en la evolución del difícil equilibrio entre promoción de inversiones, crecimiento económico, y protección ambiental que subyace en la elección de la mayor o menor extensión del ámbito de las actividades sometidas al modelo de prevención y control integrados. Es por ello que resulta de interés enmarcar en este proceso la reflexión sobre los posibles desarrollos futuros de la prevención y el control ambiental integrados, de forma que en los epígrafes siguientes se van incluir algunas notas que permitan situar la evolución de la normativa de la Unión Europea sobre esta materia en el actual sistema de gobernanza económica; y reflexionar sobre la incidencia de este encuadre en el ámbito de las actividades sometidas a este modelo de protección ambiental. Con esta aportación se incluye un elemento adicional al debate sobre las perspectivas de la prevención y el control integrados de la contaminación después de veinte años de aplicación, objeto del Seminario de Investigación celebrado en la Universidad de Huelva, pero también cuestión que será recurrente en el devenir de un proceso en el que la Unión Europea se ve compelida a asegurar un difícil equilibrio entre la protección ambiental, y el nivel de crecimiento prometido en la Estrategia 2020.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA SOBRE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN, Y EL ESTABLECIMIENTO DEL SEMESTRE EUROPEO

La evolución de la política europea en materia de prevención y control integrado de la contaminación muestra la interconexión entre el desarrollo de una acción ambiental de la Unión Europea basada en los principios de cautela e integración, y el de una gobernanza económica que pretende una eficacia de las actuaciones ambientales que permitan alcanzar los objetivos planteados al

² Ver Comunicación de la Comisión *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

menor coste posible. La Directiva IPPC introdujo en la década de los noventa un nuevo enfoque para abordar la contaminación industrial, basado en un único procedimiento de prevención y control que se materializaba en un permiso integrado de funcionamiento de la instalación. La contaminación industrial se abordó, de esta forma, con una aproximación integral que pretendía incluir las diferentes manifestaciones de la contaminación generada por una instalación industrial, la cual incidía en aspectos tan diversos como las emisiones a la atmósfera y las aguas, la contaminación de suelos, o la generación de residuos. Para obtenerse este permiso integrado se recurría al requisito de la utilización de las Mejores Técnicas Disponibles (en adelante MTD), que tendrían que incluirse en el proceso productivo para asegurar la prevención de la contaminación. La reforma operada mediante la Directiva IPPC de 2008, incidiría en esta aproximación integradora, incluyendo también la evolución que se había experimentado en otros sectores normativos referidos a tipos de contaminación que podían generarse en el desarrollo de las actividades industriales.

Mediante este enfoque integrador, se pretendió alcanzar el objetivo de la protección ambiental utilizando un sistema de control que no generase cargas excesivas, y que, por lo tanto, no incidiera negativamente en la competitividad en el sistema económico. La revisión iniciada por la Comisión en 2005 y que llevaría a la adopción de la Directiva 2010/75, supuso un nuevo paso en esta línea de actuación. La evaluación de los resultados de la Directiva IPPC y las propuestas para su modificación se enmarcaron en una política más general de revisión normativa, que trataba de evaluar la acción ambiental con una metodología de cálculo de costes y beneficios. De esta forma, una vez más se pretendía en este ámbito identificar aquellos aspectos necesitados de reforma, para conseguir una mayor eficacia a la hora de lograr los objetivos ambientales al menor coste posible. En relación a la prevención y el control integrado de la contaminación, se señalaron las ventajas de una mayor simplificación normativa, y en el preámbulo mismo de la Directiva 2010/75 se señaló que procedía la revisión en materia de contaminación industrial “a fin de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes, reducir cargas administrativas innecesarias”³. Mediante esta nueva reforma se pretendió, por tanto, que fuera efectivo el objetivo de que la prevención y el control de toda

³ Para un mayor examen de la evolución normativa reseñada puede consultarse la aportación de Inmaculada Revuelta, incluida en esta misma serie, que ha destacado con especial énfasis que la revisión en esta materia se había incluido “en las actuaciones selectivas de simplificación y mejora normativa desarrolladas por la Comisión Europea a comienzos de la pasada década en varios campos (Programa “Legislar Mejor” o Better Regulation)”. Ver REVUELTA PÉREZ, I. (2018), “Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_05_07_Inmaculada-Revuelta_IPPC.pdf, p. 4. Acceso 31/07/2018.

la contaminación generada por la instalación industrial, cualquiera que fuera su naturaleza, se realizara a través de un único permiso de funcionamiento, y para lograrlo la Directiva 2010/75 refundió en un único texto la Directiva IPPC, y otras relativas a sectores conexos⁴. Se pretendió así avanzar, de nuevo, en una integración normativa que permitiera un tratamiento de la contaminación eficaz y eficiente, y que eliminase costes adicionales generados por la multiplicidad de procedimientos.

Como se ha señalado, la importancia del análisis basado en el cálculo de los costes y beneficios se había puesto de manifiesto en la evolución normativa que había culminado con la adopción de la Directiva 2010/75, pero el momento de su implementación coincidiría con un periodo de crisis económica, y la emergencia de un nuevo sistema de gobernanza económica en la Unión Europea. La adopción de la Estrategia 2020 mostró el camino que la Unión Europea declaraba seguir para alcanzar la coexistencia de objetivos ambientales, de competitividad productiva, y del mantenimiento del nivel de vida de las sociedades europeas. El logro a conseguir era implementar una normativa ambiental que promoviera la sostenibilidad, y que fuera particularmente ambiciosa en materia de mitigación del cambio climático, al tiempo que permitiera un crecimiento económico continuado mediante el que salir de la crisis. La Estrategia 2020 supuso un documento general en el que fijar las grandes líneas de actuación, y sobre este planteamiento se construyó un sistema de coordinación de las políticas europea y nacionales que se concretaría en el denominado Semestre Europeo.

El Consejo Europeo creó en 2010 el Semestre Europeo como un proceso institucional de coordinación para alcanzar los objetivos estructurales fijados

⁴ Como se señala en el preámbulo de la norma, la Directiva 2010/75 resulta la refundición, por un lado, de la Directiva IPPC, y por otro, de la Directiva 78/176/CEE del Consejo, de 20 de febrero de 1978, relativa a los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, *DO L 54* de 25.2.1978, p. 19; la Directiva 82/883/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio, *DO L 378* de 31.12.1982, p. 1; la Directiva 92/112/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1992, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión, de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio, *DO L 409* de 31.12.1992, p. 11; la Directiva 1999/13/CE del Consejo, de 11 de marzo de 1999, relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones, *DO L 85* de 29.3.1999, p. 1; la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos, *DO L 332* de 28.12.2000, p. 91; y la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, *DO L 309* de 27.11.2001, p. 1.

para la economía de la Unión Europea⁵. Este proceso se desarrolla desde 2011 mediante un ciclo fijado en los primeros seis meses de cada año, periodo en el que los Estados miembros deben ajustar sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos establecidos en el sistema de la Unión Europea. El objetivo fundamental es alcanzar una coordinación de políticas europea y nacionales que dote de coherencia al sistema económico y de crecimiento de la Unión Europea, y para ello, se prevé la coordinación específica en las reformas estructurales necesarias para incentivar el crecimiento y el empleo conforme a los objetivos de la Estrategia 2020; en las políticas presupuestarias de los Estados miembros; y en la prevención de posibles desequilibrios macroeconómicos que pudieran ser excesivos.

Mediante el Semestre Europeo se establece un dialogo entre los Estados miembros, y las Instituciones europeas mediante el que se desarrolla un sistema de gobernanza económica continuada y coordinada. En este dialogo, el punto de partida de cada ciclo lo constituye la presentación cada mes de noviembre de un Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Este documento lo elabora la Comisión Europea, y su objetivo es identificar y presentar las prioridades de actuación a considerar por los Estados miembros en el desarrollo de sus políticas económicas. Como respuesta a esta primera propuesta de planificación, los Estados miembros aportan cada primavera sus Programas Nacionales de Reformas, en los cuales incluyen un plan de reformas estructurales para promover el crecimiento y el empleo, y que se implementaría durante el primer semestre del siguiente año. La Comisión

⁵ El Semestre Europeo se inserta en la estructura del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con base jurídica en los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en el Reglamento (UE) No 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 1; el Reglamento (UE) No 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 8; el Reglamento (UE) No 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 25; la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 41; el Reglamento (UE) No 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DO L 140* de 27.5.2013, p. 11; y el Reglamento (UE) No 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, *DO L 306* de 23.11.2011, p. 25.

Europea evalúa estos programas, y sus conclusiones resultan la base para el diseño de las Recomendaciones Específicas por País, en las que se incluyen las medidas que cada Estado miembro debería tomar en los doce meses siguientes. Estas recomendaciones son refrendadas por el Consejo Europeo cada mes de junio, y adoptadas por el Consejo de la Unión Europea en julio.

Este procedimiento supone, por tanto, un sistema de coordinación mediante el que se pretende superar las disfuncionalidades de un proceso de integración europea que se ha mostrado disgregado en múltiples ámbitos. Se ha señalado que la falta de coordinación entre las políticas europeas y la de los Estados miembros impiden el desarrollo de las sinergias oportunas entre los diversos ámbitos de actuación, que doten al sistema de integración de la capacidad para alcanzar objetivos generales diseñados en el sistema institucional europeo, al tiempo que cumplir de forma efectiva la normativa europea generada. Para superar esta situación, el Semestre Europeo supone un proceso de coordinación en el que la Comisión Europea realiza la evaluación continuada del cumplimiento de los objetivos planteados en los planes nacionales, al tiempo que bajo el refrendo del Consejo Europeo y la adopción del Consejo de la Unión Europea se señala a cada Estado las actuaciones que debería adoptar para alcanzar los objetivos fijados de forma general.

El procedimiento fijado en el Semestre Europeo no ha dejado de suscitar importantes críticas derivadas principalmente de su falta de transparencia, y de la puesta en duda de su adecuación al principio general de subsidiariedad, pese a lo cual, en la actualidad supone el marco de referencia general a tener en cuenta a la hora de prever el contexto en el que se desarrollará la normativa aplicable a los grandes sectores productivos con importante incidencia ambiental⁶. En buena medida, las críticas al funcionamiento del Semestre Europeo pueden sintetizarse en lo que nos interesa en esta aportación en si resulta un sistema eficaz para la ponderación equilibrada de intereses generales como el de la protección ambiental, dado que se trata de un marco estructurado para una gobernanza económica con el objetivo principal de salir de la crisis. En cada ámbito de actuación podrá evaluarse los resultados de este proceso, pero sobre todo supone un importante elemento de análisis para analizar la evolución esperada en cada sector normativo particular, que tendrá que evolucionar conforme a la planificación general señalada.

⁶ Entre las críticas que se han vertido al procedimiento del Semestre Europea resulta de especial interés para la introducción de intereses ambientales, la relativa a la ausencia de participación del Parlamento Europeo en su desarrollo. Sobre este aspecto puede consultarse el siguiente trabajo realizado por solicitud del Parlamento, HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B., WOLFF, G.B. (2011): "How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European Parliament", Bruegel Working Paper, no. 2011/09, disponible en <http://hdl.handle.net/10419/78007> Acceso 31/07/2018.

Cada Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, así como las Recomendaciones Específicas por País permiten obtener una imagen global de la Unión Europea y particular de cada Estado miembro, respecto del ámbito general de planificación de reformas que tendrán que ser concretadas mediante la evolución de los sistemas normativos europeo y nacionales. En este marco general, es en el que necesariamente debe desplegar toda su capacidad de prevención y control de la contaminación la Directiva 2010/75, por lo que resulta un marco general de interés a la hora de valorar las perspectivas de futuro de este sector normativo, y en particular la posible incidencia de esta planificación general en la liberalización de actividades que están sometidas a su ámbito de aplicación. También en el ámbito del desarrollo y la extensión de las MTD tendrá incidencia este ámbito general, de forma que podrá convertirse en un instrumento relevante en el marco del sistema de coordinación económica planteado. En el siguiente apartado se incluyen algunas reflexiones sobre estos aspectos.

3. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA EUROPEA SOBRE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADO DE LA CONTAMINACIÓN

Resulta habitual señalar como una de las deficiencias principales de la prevención y el control integrados de la contaminación el reducido ámbito de aplicación que incluyó la Directiva IPPC, y que presenta la actual Directiva 2010/75. El sistema incluido en estas normas se aplica únicamente a aquellas instalaciones de gran envergadura que desarrollan actividades con un alto potencial de contaminación ambiental. Aunque el número de este tipo de instalaciones resulte bajo si se observa un contexto global, por sí mismos suponen un importante porcentaje en la contaminación total de la Unión Europea. El impacto ambiental relativo de este sistema de prevención y control integrados de la contaminación es por tanto alto, pero cuando únicamente se circunscribe a un ámbito concreto de instalaciones y actividades se impide el desarrollo de aquellas sinergias que podrían darse en el marco de un modelo que pudiera abarcar de forma general la contaminación cualquiera que fuera su fuente de producción.

La Directiva 2010/75 incluye la misma estructura de la Directiva IPPC, de forma que introduce en su Anexo I un listado de las actividades que serán objeto del procedimiento del permiso integrado. Los sectores productivos que han sido incluidos en la lista presentan un importante impacto ambiental, de forma que entre ellos se incluyen algunas actividades estratégicas como las relacionadas con la energía, los minerales, o la gestión de residuos, junto a otras que tienen una importante capacidad de contaminación en diferentes

medios como la producción de pulpa y papel o los mataderos, así como la cría intensiva de aves de corral y cerdos. En todos los casos, se trata de actividades que requieren una importante inversión para su puesta en marcha y funcionamiento, y presentan un relevante impacto económico en los sistemas productivos de los Estados miembros. La pregunta que surge para el debate en este ámbito es la de la posibilidad de expansión de la aplicación a nuevas instalaciones, o si la tendencia general de liberalización de actividades podría incidir también en este espacio.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se había pronunciado respecto de la Directiva IPPC en el sentido de que, dado su objetivo general de prevenir y controlar la contaminación industrial, debía interpretarse en sentido amplio las actividades que procedería incluir en su ámbito de aplicación⁷. La interpretación jurisprudencial se mostró, por tanto, favorable a una interpretación extensiva de las actividades sometidas a prevención y control integrados de la contaminación, de forma que se abundara en la consecución de los objetivos generales de protección ambiental y salud de las personas. Los objetivos de la Directiva IPPC se trasladaron a la Directiva 2010/75, por lo que es de prever que esta línea jurisprudencial se mantendrá respecto a la interpretación de las actividades contenidas en su Anexo I, de forma que se seguirá una línea de consideración amplia respecto de las instalaciones que se incluyen en su ámbito de aplicación.

Una cuestión diferente es la de la previsión que puede hacerse respecto a las posibles reformas normativas que pudieran desarrollarse en este ámbito. La evolución del estado ambiental, en cumplimiento de la finalidad general de la Directiva 2010/75, incidirá en la evaluación de la conveniencia de modificar el listado de actividades incluidas en el Anexo I. La Directiva 2010/75 incorpora un sistema de revisión en su artículo 73, mediante el que se encarga a la Comisión Europea el análisis continuado de este aspecto para que, si fuese conveniente, presentase las propuestas normativas adecuadas. En cumplimiento de este mandato, la Comisión Europea desarrolla una actividad continuada de evaluación del impacto ambiental de los diferentes sectores industriales sometidos a las políticas europeas, de forma que pueda generar modificaciones normativas que podrían incidir en la modificación de las actividades sometidas al sistema de prevención y control integrados de la contaminación⁸. Conforme a este mandato, y en la misma línea seguida por el desarrollo jurisprudencial apuntado, las reformas se orientarían

⁷ Puede verse como ejemplo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava), de 15 de diciembre de 2011, Niels Møller contra Haderslev Kommune C-585/10, pars. 29 y ss.

⁸ Pueden consultarse los estudios realizados por la Comisión Europea en este ámbito en <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/publications.htm>, Acceso 31/07/2018.

previsiblemente hacia la ampliación de las actividades incluidas en el Anexo I, de forma que se fortaleciese un modelo integrado de prevención y control de la contaminación que extendiera su metodología a nuevas áreas de actuación.

No obstante, y respecto a la evolución que pudiera sufrir la Directiva 2010/75 mediante reforma normativa, no puede obviarse que tendrá que tener en cuenta no sólo la evolución del estado ambiental, sino también el marco económico general en el que tendría que desarrollarse. Para observar este aspecto es donde alcanza especial protagonismo el análisis del marco de gobernanza económica generado a través del Semestre Europeo, en el que la Comisión Europea tiene un especial protagonismo, y en el que insertará su actividad de iniciativa legislativa en una materia tan sensible al crecimiento económico como es la gestión de la contaminación industrial. En consecuencia, en este ámbito es donde resulta útil repasar las grandes líneas programáticas desarrolladas en el proyecto europeo para evaluar una posible tendencia a la extensión, o a la liberalización de las actividades sometidas al modelo del permiso integrado.

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, la Comisión Europea ha elaborado sucesivos Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento desde 2011, de forma que ha identificado los ámbitos principales en los que habría que incidir para promover la salida de la crisis en la Unión Europea, y lograr los objetivos fijados en la Estrategia 2020. De forma reiterada, en estos informes se ha señalado la necesidad de introducir reformas estructurales que permitieran un mejor desarrollo de la inversión. Incluso en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, en el que se introduce un tono optimista que subraya el fortalecimiento de la economía europea, se recuerda la importancia de proseguir las reformas estructurales en curso e iniciar las que aún están pendientes, al tiempo que se califica de crucial a las inversiones que aumenten la productividad⁹. El factor clave señalado por los sucesivos Estudios Prospectivos Anuales ha sido la necesidad de incentivar las inversiones, de forma que las actuaciones de reforma se dirigen a promover un mercado interior más integrado, flexible y seguro. Conforme a esto, se va a incidir particularmente en la necesidad de la reforma de la Administración, de forma que se establezca una estructura pública que permita la planificación y la coordinación, al tiempo que se eliminen cargas burocráticas que supongan un sobre coste¹⁰.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, y al Banco Europeo de Inversiones, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, de 22-11-2017, COM(2017) 690final, ps. 2 y 4.

¹⁰ Es usual encontrar aseveraciones como la incluida en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018: "es preciso reforzar las estructuras de planificación y coordinación, reduciendo al mismo tiempo la carga administrativa para los inversores", ver p. 4.

En relación al proceso de liberalización de actividades para permitir el desarrollo de la inversión, ésta se promueve particularmente en el sector de servicios. La persistencia injustificada de obstáculos normativos y administrativos para el desarrollo libre de estas actividades se señala como un freno a la productividad y la competitividad, y se lanza un llamamiento continuado a los Estados miembros para que acaben con esta situación¹¹. No obstante, en el ámbito de las grandes instalaciones no parece que en los Estudios Prospectivos Anuales se detecte la oportunidad de una liberalización que podría traducirse en disminuir las actividades que quedarían sometidas a la prevención y el control integrados de la contaminación, sino que en este ámbito la necesidad de reforma parece concentrarse en la simplificación de requerimientos y procedimientos administrativos. Una aproximación similar aparece respecto a España en las Recomendaciones Específicas por País que ha recibido, y en las que se señala la necesidad de eliminación de cargas burocráticas, y el particular problema de la multiplicidad de procedimientos debido a la estructura competencial descentralizada¹².

Como se ha señalado, tanto los Estudios Prospectivos Anuales como las Recomendaciones Específicas por País dirigidas a España, señalan la necesidad de reforma de los procedimientos administrativos para lograr una mayor eficacia e integración de los mismos, en este marco general el modelo de permiso integrado introducido por la Directiva IPPC podría identificarse como un instrumento a fortalecer e incluso extender¹³. La evolución de la

¹¹ Ver como ejemplo las referencias incluidas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, p. 14; y en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, y al Banco Europeo de Inversiones, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, de 16.11.2016, COM(2016) 725 final, ps. 15 y 16.

¹² Como ejemplos pueden señalarse las aseveraciones incluidas en la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2016 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, DO de 18.8.2016, C 299, pp. 7-11, en las que se llama la atención sobre las “considerables diferencias que existen entre las prácticas reguladoras de las distintas comunidades autónomas, en particular en materia de concesión de licencias de actividad”, p. 15; asimismo, en la Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2014 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014 DO 29.7.2014, C 247 pp. 35-41, se incluye como Recomendación 8 la de “aplicar, en todos los niveles de la Administración, las recomendaciones de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas”.

¹³ Así, por ejemplo, en relación a la expansión de un modelo integrado puede llamarse la atención sobre lo señalado en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017, en el que se especifica que la “Comisión también está examinando la posibilidad de diseñar un marco único de autorización de la UE que se aplicaría directamente a los grandes proyectos

prevención y el control integrado de la contaminación presentada en el epígrafe anterior muestra la presencia de este mismo objetivo en todo el desarrollo normativo en este ámbito, ya que la necesidad de hacer coexistir la protección ambiental y la competitividad económica ha estado siempre presente. Por lo tanto, en el nuevo modelo de gobernanza económica, la implementación de la Directiva 2010/75 podría identificarse como un espacio propicio para el desarrollo de la inversión, de forma que los avisos generales de reforma estructurales parece que no sugerirían tanto una liberalización entendida como eliminar actividades de su Anexo I, sino como de promocionar una gestión eficiente y con las menores trabas burocráticas posibles del permiso integrado. Con esta visión, el objetivo a lograr nuevamente supone la coexistencia de fines ambientales y económicos, de forma que sea posible lograr un adecuado nivel de protección ambiental al tiempo que incentivar las inversiones.

Un aspecto adicional al señalado aparece al poner la atención en los llamamientos continuados que se realizan en los Estudios Prospectivos Anuales respecto a promocionar las inversiones que promuevan la sostenibilidad ambiental y la economía circular, así como el desarrollo basado en la investigación y el avance tecnológico. Con estos llamamientos, no se pretende sino una planificación para alcanzar el crecimiento sostenible e inteligente que incluyó como objetivo la Estrategia 2020, pero en el ámbito de la prevención y el control integrados de la contaminación puede traducirse en un especial impulso a promover un sistema integrado a escala europea de las MTD. Como se ha señalado en las aportaciones que precedieron a este trabajo, la introducción de la regla de las MTD supuso unas de las principales contribuciones de la Directiva IPPC, mientras que Directiva 2010/75 incidió en un desarrollo más uniforme de estas¹⁴. La correcta aplicación de las MTD supone un elemento clave para alcanzar los logros ambientales de ambos textos, pero además suponen un instrumento con una importante repercusión en la promoción de la competitividad de las instalaciones, y en el avance del desarrollo tecnológico.

La incidencia de la ausencia de armonización de las MTD en el mercado interior, en el que puede provocar importantes distorsiones, ya ha sido detectada en la evolución de la política de prevención y control de la contaminación, y se han establecido sistemas de intercambio de información

con dimensión transfronteriza o a las grandes plataformas de inversión que incluyan cofinanciación nacional”. Ver p. 15.

¹⁴ Ver los trabajos de REVUELTA PÉREZ, I. (2018), op. cit., y FORTES MARTÍN, A. (2018), “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_06_04_Fortes-MTD.pdf Acceso 31/07/2018.

con los que avanzar en su armonización¹⁵. El contexto general de gobernanza económica diseñado en el proceso del Semestre Europeo incluye un llamamiento a un crecimiento sostenible y basado en el desarrollo tecnológico que permite situar al sistema de las MTD en un lugar destacado para la promoción del crecimiento en el ámbito europeo. Se trata de un instrumento útil de armonización de los sistemas productivos europeos, al tiempo que para el incremento de la competitividad general del mercado europeo. Conforme a esta idea, el desarrollo de las Recomendaciones Específicas por País debería conllevar un especial impulso a los procesos de armonización ya iniciados, al tiempo que es previsible el despliegue de la ayuda a la investigación, el desarrollo y la innovación en este ámbito.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la evolución del sistema de la Unión Europea de prevención y control integrado de la contaminación se verá afectada por los avatares del sistema de gobernanza económica, cuyo sistema de coordinación se establece a través del proceso del Semestre Europeo. Los diferentes documentos generados en cada proceso anual, y en particular los Estudios Prospectivos y las Recomendaciones por País, resultan un instrumento útil para analizar las tendencias que influirán en la evolución del sistema, y valorar su implementación conforme a los objetivos generales establecidos en la Estrategia 2020.

El sistema de la Unión Europea de prevención y control integrado de la contaminación puede resultar un ámbito especialmente favorable para el desarrollo de las reformas estructurales, cuya necesidad se anuncia en los documentos citados. El sistema inaugurado con la Directiva IPPC adoptó una aproximación integral de la contaminación, mediante la que se trató de lograr la protección ambiental al más bajo coste posible. Las consideraciones de establecer un procedimiento administrativo eficaz y eficiente han estado siempre en la base de la evolución del sistema, y precisamente la necesidad de estas consideraciones es el principal llamamiento que deviene del análisis de las recomendaciones emitidas en los diferentes ciclos del Semestre Europeo.

Conforme a la idea apuntada, el sistema de permiso integrado sería un instrumento favorable a la consecución de los objetivos generales fijados en los Semestres Europeos, de forma que la tendencia en este ámbito no sería la

¹⁵ Sobre este ámbito puede consultarse la labor del European IPPC Bureau, que desde 1997 promueve y organiza el intercambio de información sobre las MTD entre los Estados miembros, la industria y las organizaciones ambientalistas no gubernamentales, con el fin de establecer un sistema de escala europea. Ver <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/> Acceso 31/07/2018

de la liberalización de actividades, sino la reforma de los procedimientos administrativos que promovieran una mayor eficacia y eficiencia. Por otro lado, el instrumento de las MTD también aparece como un elemento a considerar en la promoción de un desarrollo sostenible, basado en la economía circular, y en el que se promueva la investigación y la inversión en avances tecnológicos.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

FORTES MARTÍN, A. (2018), “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_06_04_Fortes-MTD.pdf Acceso 31/07/2018.

REVUELTA PÉREZ, I. (2018), “Evolución de la prevención y control integrados de la contaminación en el Derecho Europeo”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_05_07_Inmaculada-Revuelta_IPPC.pdf Acceso 31/07/2018.

HALLERBERG, M., MARZINOTTO, B., WOLFF, G.B. (2011): “How effective and legitimate is the European semester? Increasing the role of the European Parliament”, Bruegel Working Paper, no. 2011/09, disponible en <http://hdl.handle.net/10419/78007> Acceso 31/07/2018.