

## EDITORIAL

### **Taxes judicials i accés a la justícia en matèria de medi ambient**

El reconeixement del dret de tothom al gaudi d'un medi ambient adequat va ser un gran avenç de la Constitució espanyola, que, de fet, va apuntar cap a una tendència que s'ha estès posteriorment en el constitucionalisme comparat. A partir d'aquí, els Tribunals han anat configurant els contorns del règim constitucional del medi ambient —construït sobre el dret de gaudi, però també sobre el deure de conservació—, incidint, particularment, en el paper dels poders públics en relació amb la garantia de les previsions constitucionals en aquest àmbit.

Podria dir-se que, sense les múltiples decisions judicials que hi ha hagut al llarg dels darrers trenta anys, l'article 45 seria poca cosa més que una declaració de bones intencions, tot i que tampoc no seria just oblidar el paper de la Unió Europea a l'hora d'impulsar unes polítiques ambientals actives i compromeses en aquest lapse temporal. En qualsevol cas, és evident el paper crucial del poder judicial a l'hora d'omplir de contingut la previsió constitucional, més encara tenint en compte que els diferents executius —estatal, autonòmic, local— han estat víctimes, en moltes ocasions, de la temptació del desenvolupisme, sacrificant, en ocasions, el bé jurídic del medi ambient.

En la majoria dels casos, les decisions judicials es van prendre a partir de l'activisme d'entitats sense ànim de lucre i de particulars. Ja sabem que, en matèria de drets difusos, l'acció que un sosté davant dels tribunals no el beneficia únicament a ell, sinó a una pluralitat indeterminada (i general) de ciutadans. Per tant, el paper d'aquests col·lectius i l'esforç individual han estat els elements fonamentals en l'evolució cap a una societat més justa ambientalment parlant.

La idea de què la defensa del medi ambient, que constitueix l'escenari físic en què la societat desplega la seva activitat, depèn, en bona part, de les organitzacions no governamentals i dels ciutadans compromesos ha estat reforçada en la legislació recent, amb ocasió del compliment dels compromisos assumits per Espanya en relació amb el Conveni sobre accés a la informació, participació del públic en la presa de decisions i accés a la justícia en matèria de medi ambient, signat a Aarhus el 1998. Així cal recordar l'article 23 de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la que es regulen els drets

d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, d'acord amb el qual, estan

“legitimades per exercir l'acció popular [...] qualssevol persones jurídiques sense ànim de lucre que acreditin el compliment dels requisits següents:

- a) Que tinguin entre les finalitats acreditades en els seus estatuts la protecció del medi ambient en general o la d'algun dels seus elements en particular.
- b) Que s'haguessin constituït legalment almenys dos anys abans de l'exercici de l'acció i que estiguin exercint de manera activa les activitats necessàries per assolir les finalitats previstes en els seus estatuts.
- c) Que segons els seus estatuts desenvolupin la seva activitat en un àmbit territorial que resulti afectat per l'actuació, o en el seu cas, omissió administrativa”.

Pel que fa a la resta, el segon paràgraf de l'article esmentat estableix que “[l]es persones jurídiques sense ànim de lucre a les que es refereix l'apartat anterior tenen dret a l'assistència jurídica gratuïta en els termes previstos en la Llei 1/1006, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta”.

La recent Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la que es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de Justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, imposa la regla general del pagament d'unes taxes per “l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social”. Si bé és cert que l'article 4.2.a) d'aquesta llei eximeix del pagament de la taxa als beneficiaris d'assistència jurídica gratuïta, entre els que cal assenyalar les organitzacions dedicades a la protecció del medi ambient a les que es refereix l'article 23 de la Llei 27/2006, els demandants individuals, l'activisme dels quals ha estat determinant en l'evolució de la jurisprudència en aquest àmbit, com posa de manifest un *leading case* com López Ostra, han d'afrontar noves dificultats.

Per això, és previsible que la introducció de taxes per part de la Llei 10/2012 afegixi noves dificultats i obstacles a la defensa del medi ambient, que no sembla que estigui entre les prioritats de l'actual Govern de l'Estat, així com de la majoria parlamentària en la que recolza. Per cert que, a la introducció de taxes judicials pel legislador estatal, cal afegir les taxes que ja graven els recursos que s'interposen en determinades comunitats autònomes, com seria el cas de Catalunya, d'acord amb la Llei 5/2012, de 20 de març,

de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics.

En conseqüència, més enllà de les exempcions previstes en l'article 4 de la Llei 10/2012 —particularment en relació amb el dret a l'assistència jurídica gratuïta—, el cert és que es dibuixa un escenari en què es graven pràcticament totes les actuacions judicials. El panorama no fa altra cosa que ennegrir més els núvols que ja van fer la seva aparició amb la reforma de l'art. 139 de la LJCA, en relació amb el criteri del venciment objectiu en matèria de costes en cas de desestimació, introduït al final de la Legislatura anterior de les Corts, a través de la Llei 37/2011, de 30 d'octubre, de mesures d'agilització processal.

En aquest sentit, sembla evident que sota el paraigües de les mesures per afrontar el dèficit i el deute públics, les diferents majories parlamentàries —aparentment amb independència de la seva ubicació en l'eix dreta-esquerra— estan redefinint el sistema de garanties processals en perjudici dels ciutadans, així com relaxant, per diversos camins, la protecció del medi ambient, que tampoc pot dir-se que hagi estat particularment estricta en el cas d'Espanya, si la comparem amb els sistemes jurídics més avançats en aquest terreny.

En tot cas, les mesures contingudes tant en la Llei 36/2011 com en la 10/2012 podrien suposar una certa incompatibilitat amb la Convenció sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en afers ambientals, el Conveni d'Aarhus, ratificat per Espanya el 29 de desembre de 2004, particularment en relació amb els apartats 3 i 4 del seu article 20 —en l'últim d'aquests apartats, hi ha una referència explícita a l'obligació dels estats signataris de no establir costos prohibitius en relació amb l'accés a la justícia en matèria de medi ambient—.

En aquest nou marc jurídic, augmenten els obstacles d'accés a la justícia per als ciutadans individuals i, també, en part, per a les organitzacions dedicades a la defensa del medi ambient, la qual cosa, en última instància, redunda en benefici dels agressors, que ja acostumen a estar en una millor situació financera i les possibilitats de fer-la valer augmenten amb les darreres reformes en l'àmbit processal, comprometent la igualtat d'armes en el procés i la defensa de béns jurídics com el mateix medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, protegit des de la mateixa Constitució.

La imposició de costes i les taxes —per partida doble, de vegades— dificulten, fins al punt d'impedir-les en certs casos, l'exercici d'accions en defensa del bé comú, com pot ser el cas de la protecció del medi ambient. En certa manera, malgrat els matisos que han d'introduir-se en relació amb els beneficiaris de l'assistència jurídica gratuïta, pot concloure's que es produeix, al menys parcialment, una expulsió real de l'escena dels actors del canvi ambiental judicial. El quadre presentat no estaria del tot complet si no es fes menció a què això comporta, a més, collar més encara l'economia minvant dels professionals ambientalistes.

Potser, la plantada de jutges, advocats i procuradors davant de l'aplicació de les taxes sigui un símptoma de què no està tot perdut, però, en tot cas, és evident que les garanties jurídiques per al medi ambient i per als ciutadans, el benestar dels quals depèn, en bona part, d'una protecció ambiental adequada ha experimentat una disminució severa amb les reformes recents, que ofereixen, també en aquest àmbit, la imatge d'un empitjorament molt significatiu de les garanties del status de les persones a través de polítiques d'austeritat —en molts casos, mal fonamentades i més aviat opaques— que donen per suposada la impossibilitat de dur a terme ajustaments en altres terrenys menys sensibles.

---

### **La reforma de la Llei de costes i la protecció del litoral**

Els anuncis prematurs, als pocs dies de la seva presa de possessió, del Ministre d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient sobre la urgència de procedir a la modificació de la Llei de Costes estan pròxims a convertir-se en un fet després de l'entrada al Congrés per a la seva discussió. El projecte de Llei de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de Costes afronta ja el debat parlamentari i sembla poc probable que les fortes crítiques que ha suscitat en el món ecologista i una bona part de les forces parlamentàries puguin canviar substancialment les línies directrius que presideixen aquesta reforma.

La reforma toca el nucli dur de la Llei de Costes ara vigent, consolidant aprofitaments privatis de les zones costaneres tant mitjançant perllongades concessions com, directament, afavorint la seva adquisició privada en aquells trams en què l'activitat

implantada hagi provocat la seva desnaturalització. Es dificulta així la continuïtat d'un procés de recuperació de la costa per a l'ús i gaudi públics, emparat en la legislació encara vigent, i també s'obstaculitza la reversió de processos de degradació de la franja costanera i de recuperació de les dinàmiques litorals mitjançant l'eliminació de barreres físiques i visuals.

La complexitat i lentitud del partionament de costes, com a conseqüència tant de l'extensió costanera a abastar, com de l'existència de nombrosíssims habitatges i activitats ubicats al llarg de la costa, o l'existència de pressió internacional per protegir ciutadans estrangers que, en el seu dia, es van establir en zones costaneres com la que, per exemple, dedueix, fins a cert punt esbiaixadament, el Govern de l'Informe Auken del Parlament Europeu de 2009, no semblen arguments suficients per practicar una política de saldos amb la costa.

Des del Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient (MAGRAMA) s'atribueix a la Llei de Costes vigent una "litigiositat crònica" i s'aposta per posar en valor la costa com a recurs econòmic. Així, adduint com a motiu la seguretat jurídica, s'amplien els períodes de concessió d'usos privatis en el domini públic marítimoterrestre pròxims a expirar (2018) per un nou període de 75 anys —coincident amb el general previst a la Llei del Patrimoni de les Administracions Públiques—. S'introdueixen, així mateix, canvis en la mateixa definició dels elements que conformen el domini públic marítimoterrestre, deslegalitzant aspectes rellevants —l'article 3.1a) del projecte de Llei estableix: "La zona marítimoterrestre o espai comprès entre la línia de baixamar escorada o màxima viva equinoccial, i el límit fins on abastin les ones en els majors temporals coneguts, d'acord amb els criteris que s'estableixin reglamentàriament"—.

També s'incorpora un règim diferència, quant als usos i nivell de protecció aplicable, entre les platges que s'anomenen "urbanes" i els trams de platja "naturals", el que constitueix un indicatiu clar dels canvis que efectuarà el desenvolupament reglamentari posterior, al que es remet novament. També es flexibilitza la declaració d'innecessarietat per al domini públic de terrenys que hagin perdut les seves característiques naturals, tot permetent la seva desafectació i, per tant, obrint el camí per al seu pas posterior a mans privades. Igualment, s'excepcionen determinats trams de costa de la consideració de domini públic marítimoterrestre, cercant, d'una part, resoldre la problemàtica de determinats nuclis tradicionals que no havien quedat coberts per les

disposicions de la Llei de Costes, però també assimilant-hi àmplies zones turístiques, fruit de la bombolla immobiliària, i noves possibilitats de desenvolupament promogut per empresaris amb clares connexions governamentals. L'ampliació dels períodes d'autorització de les construccions desmuntables d'un a quatre anys va també en la línia de facilitar aprofitaments privats de la costa, satisfent així als xiringuitos de platja.

Ja en el període d'esmenes parlamentàries, el PP ha anunciat algun altre canvi substancial del projecte presentat pel Govern. En un principi es preveia la pròrroga de la concessió de les grans indústries polèmiques més enllà del 2018, “previ informe favorable del òrgan ambiental de la comunitat autònoma en la que radiqui l'ocupació”. Això deixava, per exemple, en mans de la Xunta de Galícia, la pròrroga de la paperera d'Ence, a la *ría* de Pontevedra. Tanmateix, una esmena del Grup Parlamentari Popular redueix la capacitat de decisió de les comunitats autònomes. La nova redacció estableix que aquest informe ambiental “tindrà caràcter determinant”, però no vinculant, de manera que el Govern podrà concedir la pròrroga en contra de l'informe esmentat per motius “d'interès general”. També s'han introduït esmenes per part del PP per permetre una pròrroga de la concessió dels ports esportius 35 anys més.

Des de les files ecologistes —Greenpeace, ADENA-WWF, Ecologistas en Acción— es denuncia aquest projecte de Llei, que va en la línia d'una més gran antropització i pressió sobre la franja costanera i que també sembla que premia a aquells que han contribuït a la seva degradació, precisament amb mesures com la flexibilització del procediment de declaració d'innecessarietat, una vegada que s'ha dut la costa a un determinat nivell de desnaturalització incompatible amb la seva funció ecològica.

Des del món acadèmic, el *Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros* aposta per una acció decidida de protecció i reforçament dels mecanismes de la Llei de Costes vigent, en el benentès que la fragilitat i les amenaces que rodegen aquest espai no poden resoldre's ni amb una major privatització per via de l'allargament dels períodes de concessió, ni per la validació de la degradació realitzada per determinades activitats a través de la desafectació. Prevé, així mateix, l'esmentat informe contra una involució normativa que no compleixi amb els compromisos internacionals que ha assumit el Regne d'Espanya sobre els espais costaners.

La contradicció paradoxal que assenyala Fernando Prieto entre aquest text noramtiu l'Avaluació de la Política de Costes, realitzada per la mateixa Administració General de l'Estat a través de l'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques (AEVAL) al

mateix temps que el projecte de Llei, és molt il·lustrativa d'alguns dels errors que han afectat negativament l'espai costaner<sup>1</sup>. L'absència d'una gestió integrada de les zones costaneres en el marc d'una estratègia global sintonitzada amb la Directiva Marc d'Aigües i la Directiva Marc sobre Estratègia Marítima; la relegació deliberada de la cooperació amb les comunitats autònomes, que, tanmateix, tenen competències importants en matèries que afecten l'espai marítimoterrestre; l'abandonament de programes com el d'adquisició de finques per incorporar-les al domini públic costaner; l'oblit dels efectes del canvi climàtic o d'iniciatives com l'ampliació de la franja protegida —per exemple, les impulsades a Astúries o Galícia, durant el Govern bipartit— son algunes de les qüestions que el document d'avaluació de la política de costes assenyalava com aspectes que requerien d'impuls pe garantir la protecció costanera i que no estan presents en el projecte de Llei a debat.

En definitiva, malgrat el rètol que l'embelleix, estem més davant d'una modificació que torna a obrir debats ja tancats —competències, delimitacions, definició del domini públic—, que davant d'un text de “protecció i ús sostenible del litoral”. L'estratègia d'intentar revertir el context actual de crisi econòmica i financera a costa dels drets dels ciutadans i de l'ús racional dels recursos naturals troba en el projecte de Llei presentat al Congrés un nou episodi, que mostra la profunditat i gravetat del fenomen.

En aquest context tan negatiu, cal celebrar la recent Sentència del Tribunal Constitucional del 13 de desembre passat, que ha declarat inconstitucional la disposició addicional vuitena de la Llei 1/2001, de 24 d'abril, del sòl de la Regió de Múrcia (avui Text refós aprovat pel Decret Legislatiu 1/2004, de 10 de juny). El precepte anul·lat establia que: “Els límits dels Espais Naturals Protegits inclosos en la disposició addicional tercera i l'annex de la Llei 4/1992, de 30 de juliol, d'ordenació i protecció del territori de la Regió de Múrcia, s'entenen ajustats als límits dels llocs d'importància comunitària a què es refereix l'Acord del Consell de Govern de 28 de juliol de 2000”. Aquest aparentment senzill ajustament tècnic constituïa, en realitat, la primera peça necessària per a la transformació en urbanitzables d'espais que gaudien d'especial protecció, de manera destacada, del Parc Natural Cabo Cope-Calnegre, que, a partir d'aquest moment, restava en la seva major i millor part transformat en l'actuació

---

<sup>1</sup> Vid. F. PRIETO, “La nueva ley de costas y las contradicciones del Gobierno Rajoy”, <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5525>>.

d'interès regional (AIR) de Marina de Cope, un futur *resort* turístic construït en l'antic parc regional.

El motiu fonamental de la inconstitucionalitat del precepte radica pel Tribunal Constitucional en la inseguretut jurídica que generava la disposició esmentada en intentar procedir a una redelimitació d'espais naturals protegits mitjançant la substitució d'una detallada llei regional per un acord del Consell de Govern que contenia, de manera provisional, una proposta a la Comissió Europea de la Llista de Llocs d'Importància Comunitària. Al final del FJ 8è. de la Sentència trobem la *ratio decidendi*: “*La disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex art. 45 CE*”.

Amb independència de què s'hagi de dur a terme una anàlisi més detallada de les conseqüències que genera aquesta important decisió del Tribunal Constitucional, sí que hem de valorar positivament que s'hagi posat un límit a aquest tipus de tracamanyes que proven de legitimar la regressió de la protecció d'espais naturals costaners tan representatius com la poca costa verge mediterrània que s'ha salvat del, d'altra banda, feliçment acabat *boom* urbanístic, que la modificació de la Llei de costes comentada sembla que vol ressuscitar —d'una manera que té tant de rebutjable com d'impertinent—.

---

### **La transposició de la Directiva de Emissions Industrials**

La Directiva 2010/75/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 24 de novembre de 2010, coneguda com la Directiva d'Emissions Industrials (en endavant, DEI) introdueix modificacions en el règim d'autorització de les activitats industrials de major impacte ambiental, que han de traslladar-se a la legislació espanyola a través de la transposició corresponent, que, molt probablement, es produirà amb retard, per no perdre el costum.

Entre les causes que es van adduir per a l'aprovació de la DEI, cal esmentar l'aplicació insuficient o inadequada de les millors tecnologies disponibles, l'optimització del compliment de l'Estratègia Temàtica sobre Contaminació Atmosfèrica de la Comissió Europea, la simplificació del règim jurídic de la matèria, així com la reducció de les càrregues administratives i l'harmonització dels desequilibris respecte al tractament de les emissions generades en els diversos estats membres de la Unió Europea.

La transposició de la DEI al sistema jurídic espanyol es produirà mitjançant l'aprovació de dos instruments normatius diferents: (i), d'una banda, una llei —avui encara en la seva versió d'avantprojecte i pendent del dictamen del Consell d'Estat—, que modificaria la Llei 16/2002, d'1 de juliol, de prevenció i control integrats de la contaminació, i (ii) un reial decret que, d'una banda, desenvoluparia el nou text de la Llei 16/2002 i que, de l'altre, amb un caràcter tècnic molt marcat, es referiria *in extenso* a les grans instal·lacions de combustió, a les instal·lacions d'incineració i coïncineració, a les instal·lacions que utilitzen dissolvents orgànics en els seus processos productius i a les instal·lacions de producció de diòxid de titani, en relació amb les respectives emissions.

La DEI ha suscitat reserves, en la mesura que el nou règim jurídic suposarà uns costos elevats per als operadors afectats, cosa que, per una part del sector empresarial, es considera particularment inoportú en el context actual de crisi econòmica. En qualsevol cas, sembla que ens trobem davant d'una norma que avança cap a la garantia d'una millora de la qualitat de l'aire, en particular, en relació amb els objectius europeus en el marc de la mitigació del canvi climàtic i la qualitat de l'atmosfera. En qualsevol cas, les reserves de les mateixes administracions afectades fan preveure un *implementation gap* entre els objectius previstos i les possibilitats reals de fer-los efectius, cosa bastant comuna en les normatives ambientals, que fa pensar de nou en la necessitat de millorar substancialment els processos participatius en l'elaboració normativa per garantir justament l'eficàcia del dret ambiental.

En qualsevol cas, l'Avantprojecte de Llei, a través del que ha de realitzar-se part de la transposició de la Directiva, exigeix l'actualització de les autoritzacions ambientals existents abans de 2014 —abans del 2016 per al cas de les grans instal·lacions de combustió—, cosa que suposarà anticipar el venciment del termini de vigència de la majoria d'autoritzacions ambientals concedides, amb els problemes consegüents de gestió en tant en l'àmbit de l'empresa com en el de l'Administració, les conseqüències

dels quals potser no han estat del tot ben calibrades. En qualsevol cas, aquest esforç hauria de veure's compensat pels efectes beneficiosos de la simplificació en aquest àmbit i, cal suposar, un marc jurídic més transparent, que, si bé és possible que no satisfaci ningú completament, pot ser la matriu per a l'elaboració d'una estratègia actualitzada i compartida en relació amb les emissions contaminants a nivell europeu.

En aquest sentit, s'ha de subratllar que un dels objectius de la DEI —que hauria de traslladar-se a la normativa espanyola de transposició— és precisament una millora de la protecció del medi ambient en aquest àmbit mitjançant el reforç de l'aplicació de les millors tecnologies disponibles (MTD). L'aprovació dels documents de referència en relació amb les MTD i, sobretot, els documents de conclusions referents a les mateixes haurien de fixar els valors límit d'emissió de les activitats sotmeses al seu àmbit d'aplicació en un termini de quatre anys, a partir del transcurs del qual es podrà exigir el seu compliment.

Si bé és cert que la poca flexibilitat en relació amb la possibilitat d'atenuar l'aplicació d'aquests valors límit d'emissió podria dificultar la continuïtat d'algunes activitats industrials o bé provocar la seva deslocalització, la qual cosa no és poc important en el context actual de crisi, cal entendre, tanmateix, que ens trobem davant de la voluntat política, a nivell europeu, de promoure un salt tecnològic que, efectivament, contribueixi a la millora de les condicions del medi ambient, així com a l'establiment d'un model productiu que permeti la mitigació del canvi climàtic en un context de sostenibilitat. En aquest sentit, la DEI ha d'interpretar-se com un instrument jurídic destinat justament a estimular aquest canvi de model, que pot anar aparellat a millores tecnològiques que tinguin, així mateix, un efecte positiu des del punt de vista econòmic, que compensi les incapacitats eventuais de certs actors del sistema productiu per adaptar-se al nou règim.

Sigui com sigui, el caràcter exigible dels valors límit d'emissió continguts en els documents de conclusions de les MTD —que actualment són elaborats per a cadascun dels diferents sectors industrials— s'excepcionarà, gairebé amb caràcter exclusiu, en supòsits en els que el titular de la instal·lació justifiqui —anualment i mitjançant avaluació certificada— l'existència de costos desproporcionats en relació amb el benefici ambiental que l'exigibilitat d'aquests límits suposaria, atenent a les característiques tècniques de la instal·lació i a la seva ubicació geogràfica. El marge de discrecionalitat de l'Administració per acceptar aquestes justificacions serà ampli, però

no podrà basar-se ne la imposició d'una tecnologia específica, pràctica expressament vetada per la mateixa DEI i per la Llei 16/2002.

La DEI i l'Avantprojecte de Llei exigeixen, com a novetat, la incorporació al contingut de l'autorització ambiental d'una sèrie de condicions sota les que haurà de dur-se a terme el cessament de les activitats industrials o el tancament de la instal·lació. En el marc de les obligacions exigides amb motiu del cessament de les instal·lacions industrials, el trasllat quasilateral a la DEI de l'estratègia temàtica de protecció del sòl, ideada per la Comissió Europea, que s'incorpora a l'Avantprojecte de Llei, tal com actualment es troba redactat, ha d'entrar en conflicte amb el règim jurídic dels sòls contaminats que recull la Llei 22/2011, de residus i sòls contaminats, i el Reial Decret 9/2005, ja que, amb la redacció actual de l'Avantprojecte de Llei, els titulars de les activitats industrials hauran de presentar un informe base de situació del sòl i de les aigües subterrànies, sigui en el moment de sol·licitar l'autorització ambiental (activitats noves) o en el moment d'actualitzar-la (activitats existents), perquè, en el moment del cessament de l'activitat, l'Administració competent pugui exigir la devolució del sòl i de les aigües subterrànies al mateix estat que havia reflectit l'informe de base.

La reposició del sòl al seu estat anterior en el cas d'activitats noves no plantejaria problemes *a priori*, però l'abast i l'acceptació de les tasques de reposició per al supòsit d'activitats existents podrien resultar polèmics, si les disposicions de l'Avantprojecte de Llei no s'acomoden, en la mesura que la DEI ho permeti, al model espanyol de sòls contaminats basat en l'eliminació del risc inacceptable per a l'ús existent en el moment del cessament de l'activitat (no a la reposició del sòl al seu estat original).

En qualsevol cas, haurà de veure's quin és el text final de la llei, una vegada s'hagi completat la seva tramitació, per valorar fins a quin punt els diferents interessos en presència en el marc de l'articulació d'una estratègia contra la contaminació i de renovació del model productiu que ofereixi una protecció adequada al medi ambient, sense sacrificar una estructura industrial molt debilitada en el context actual de crisi.

## EDITORIAL

### **Tasas judiciales y acceso a la justicia en materia de medio ambiente**

El reconocimiento del derecho de todos al disfrute de un medio ambiente adecuado fue un gran avance de la Constitución española, que, de hecho, apuntó hacia una tendencia que se ha extendido posteriormente en el constitucionalismo comparado. A partir de aquí, los Tribunales han ido configurando los contornos del régimen constitucional del medio ambiente —construido sobre el derecho al disfrute, pero también sobre el deber de conservación—, incidiendo, particularmente, en el papel de los poderes públicos en relación con la garantía de las previsiones constitucionales en este ámbito.

Podría decirse que, sin las múltiples decisiones judiciales que ha habido a lo largo de estos últimos treinta años, el artículo 45 sería poco más que una declaración de buenas intenciones, aunque tampoco sería justo olvidar el papel de la Unión Europea a la hora de impulsar unas políticas ambientales activas y comprometidas en este lapso temporal. En cualquier caso, es evidente el papel crucial del poder judicial a la hora de llenar de contenido la previsión constitucional, más teniendo en cuenta que los distintos ejecutivos —estatal, autonómico, local— han sido víctimas, en muchas ocasiones, de la tentación del desarrollismo, sacrificando, en ocasiones, el bien jurídico del medio ambiente.

En la mayoría de los casos, las decisiones judiciales se tomaron a partir del activismo de entidades sin ánimo de lucro y de particulares. Ya sabemos que, en materia de derechos difusos, la acción que uno sostiene ante los tribunales no le beneficia únicamente a él, sino a una pluralidad indeterminada (y general) de ciudadanos. Por lo tanto, el papel de estos colectivos y el esfuerzo individual han sido los resortes decisivos en la evolución hacia una sociedad más justa ambientalmente hablando.

La idea de que la defensa del medio ambiente, que constituye el escenario físico en que la sociedad despliega su actividad, depende, en buena parte, de las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos comprometidos ha sido reforzada en la legislación reciente, con ocasión del cumplimiento de los compromisos asumidos por España en relación con el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en Aarhus en 1998. Así debe recordarse el artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio,

por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de acuerdo con el cual, están

“legitimadas para ejercer la acción popular [...] cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
- c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa”.

Por lo demás, el segundo párrafo de dicho artículo establece que “[l]as personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita”.

La reciente Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, impone la regla general del pago de unas tasas por “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”. Si bien es cierto que el artículo 4.2.a) de dicha Ley exime del pago de la tasa a los beneficiarios de asistencia jurídica gratuita, entre los que cabe señalar las organizaciones dedicadas a la protección del medio ambiente a las que se refiere el artículo 23 de la Ley 27/2006, ello no obsta el hecho de que se añaden nuevas dificultades a los demandantes individuales, cuyo activismo ha sido determinante en la evolución de la jurisprudencia en este ámbito, como pone de manifiesto un *leading case* como López Ostra.

Por ello, es previsible que la introducción de tasas por parte de la Ley 10/2012 añada nuevas dificultades y obstáculos a la defensa del medio ambiente, que no parece estar entre las prioridades del actual Gobierno del Estado, así como de la mayoría parlamentaria en que se apoya. Por cierto que, a la introducción de tasas judiciales por el legislador estatal, hay que añadir las tasas que ya gravan los recursos que se interponen en determinadas Comunidades Autónomas, como sería el caso de Cataluña,

de acuerdo con la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

En consecuencia, más allá de las exenciones previstas en el artículo 4 de la Ley 10/2012 —particularmente en relación con el derecho a asistencia jurídica gratuita—, lo cierto es que se dibuja un escenario en el que se gravan prácticamente todas las actuaciones judiciales. El panorama no hace sino que ennegrecer aún más los nubarrones que ya aparecieron con la reforma del art. 139 de la LJCA, en relación con el criterio de vencimiento objetivo en materia de costas en caso de desestimación, introducido al final de la Legislatura anterior de las Cortes, a través de la Ley 37/2011, de 30 de octubre, de medidas de agilización procesal.

En este sentido, parece evidente que bajo el paraguas de las medidas para afrontar el déficit y la deuda públicos, las diferentes mayorías parlamentarias —aparentemente con independencia de su ubicación en el eje derecha-izquierda— están redefiniendo el sistema de garantías procesales en perjuicio de los ciudadanos, así como relajando, por diversos caminos, la protección del medio ambiente, que tampoco puede decirse que haya sido particularmente estricta en el caso de España, si se la compara con los sistemas jurídicos más avanzados en este terreno.

En todo caso, las medidas contenidas tanto en la Ley 36/2011 como en la 10/2012 podrían suponer una cierta incompatibilidad en relación con la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, el Convenio de Aarhus, ratificado por España el 29 de diciembre de 2004, particularmente en relación con los apartados 3 y 4 de su artículo 20 —en el último de estos apartados, hay una referencia explícita a la obligación de los estados firmantes de no establecer costes prohibitivos en relación con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente—.

En este nuevo marco jurídico, aumentan los obstáculos de acceso a la justicia para los ciudadanos individuales y, también, en parte, para las organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, lo que, en última instancia, redundará en beneficio de los agresores, que ya de por sí acostumbran a estar en una mejor situación financiera, cuyas posibilidades de hacerla valer aumentan con las últimas reformas en el ámbito procesal, comprometiendo la igualdad de armas en el proceso y la defensa de bienes jurídicos

como el propio medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, protegido desde la propia Constitución.

La imposición de costas y las tasas —por partida doble a veces— dificultan, hasta el punto de impedir las en ciertos casos, el ejercicio de acciones en defensa del bien común, como puede ser el caso de la protección del medio ambiente. En cierto modo, a pesar de los matices que deben introducirse en relación con los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita, puede concluirse que se produce, al menos parcialmente, una expulsión real de la escena de los actores del cambio ambiental judicial. El cuadro presentado no estaría del todo completo si no se hiciera mención a que ello comporta, además, una nueva vuelta de tuerca a la economía menguante de los profesionales ambientalistas.

Quizá, el plante de jueces, abogados y procuradores ante la aplicación de las tasas sea un síntoma de que no está todo perdido, pero, en todo caso, es evidente que las garantías jurídicas para el medio ambiente y para los ciudadanos, cuyo bienestar depende, en buena parte, de una adecuada protección ambiental han sufrido una severa disminución con las recientes reformas, que ofrecen, también en este ámbito, la imagen de un empeoramiento muy significativo de las garantías del estatus de las personas a través de políticas de austeridad —en muchos casos, mal fundamentadas y más bien opacas— que dan por supuesta la imposibilidad de llevar a cabo ajustes en otros terrenos menos sensibles.

---

### **La reforma de la Ley de costas y la protección del litoral**

Los prematuros anuncios, a los pocos días de su toma de posesión, del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre la urgencia de proceder a la modificación de la Ley de Costas están próximos a convertirse en un hecho tras la entrada en el Congreso para su discusión. El proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas afronta ya el debate parlamentario y parece poco probable que las fuertes críticas que ha suscitado en el mundo ecologista y una buena parte de las fuerzas parlamentarias puedan cambiar substancialmente las líneas directrices que presiden esta reforma.

La reforma toca el núcleo duro de la Ley de Costas hasta ahora vigente, consolidando aprovechamientos privativos de las zonas costeras tanto mediante prolongadas concesiones como, directamente, favoreciendo su adquisición privada en aquellos tramos que la actividad implantada haya provocado su desnaturalización. Se dificulta así la continuidad de un proceso de recuperación de la costa para uso y disfrute público amparado en la legislación aún vigente, y también se obstaculiza la reversión de procesos de degradación de la franja costera y de recuperación de las dinámicas litorales mediante la eliminación de barreras físicas y visuales.

La complejidad y lentitud del deslinde de costas, debida tanto a la extensión costera a abarcar, como a la existencia de un sinfín de viviendas y actividades ubicadas a lo largo de la geografía costera, o la existencia de presión internacional para proteger a ciudadanos extranjeros que en su día se establecieron en zonas costeras como la que, por ejemplo, deduce un tanto sesgadamente el Gobierno del Informe Auken del Parlamento Europeo de 2009, no parecen argumentos suficientes para practicar una política de saldos con la costa.

Desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) se achaca a la vigente Ley de Costas “litigiosidad crónica” y se apuesta por poner en valor la costa como recurso económico. Así, en aras a la “seguridad jurídica” se amplían los periodos concesionales de usos privativos en dominio público marítimo terrestre próximos a expirar (2018) por un nuevo periodo de 75 años —coincidente con el general de la Ley de Patrimonio de las Administraciones públicas—. Se introducen, asimismo, cambios en la propia definición de los elementos que conforman el dominio público marítimo terrestre deslegalizando aspectos relevantes —el art.3.1.a) del proyecto de Ley establece: “La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan reglamentariamente...”—.

También se incorpora un régimen diferenciado, en cuanto a usos y nivel de protección aplicable, entre las playas que se denominan como “urbanas” y los tramos de playa “naturales”, lo que constituye un claro indicio de los cambios que efectuará el posterior desarrollo reglamentario al que se remite nuevamente. También se flexibiliza la declaración de innecesariedad para el dominio público de terrenos que hayan perdido sus características naturales, permitiendo su desafectación y, por tanto, abriendo el

camino para su posterior paso a manos privadas. Igualmente se excepcionan ciertos tramos de costas de la consideración de dominio público marítimo terrestre, buscando, por una parte, solucionar la problemática de ciertos núcleos tradicionales que no habían quedado cubiertos por las disposiciones de la Ley de Costas, pero también asimilando amplias zonas turísticas, fruto de la burbuja inmobiliaria, y nuevas posibilidades de desarrollos promovidos por empresarios con claras conexiones gubernamentales. La ampliación de los periodos de autorización de las construcciones desmontables de 1 a 4 años va también en la línea de facilitar aprovechamientos privados de la costa dando satisfacción a los “chiringuitos” playeros.

Ya en el periodo de enmiendas parlamentarias, el PP ha anunciado algún otro cambio sustancial del proyecto presentado por el Gobierno. En un principio se preveía la prórroga de la concesión de las grandes industrias polémicas más allá de 2018, “previo informe favorable del órgano ambiental de la comunidad autónoma en la que radique la ocupación”. Eso dejaba, por ejemplo, en manos de la Xunta de Galicia, la prórroga de la papelera de Ence en la ría de Pontevedra. No obstante, una enmienda del Grupo Parlamentario Popular reduce la capacidad de decisión de las autonomías. La nueva redacción establece que ese informe ambiental “tendrá carácter determinante” pero no vinculante, de modo que el Gobierno podrá dar la prórroga en contra de ese informe autonómico si “motiva las razones de interés general” para la continuidad. También se han introducido enmiendas por el PP para permitir una prórroga de la concesión a los puertos deportivos de 35 años más.

Desde las filas ecologistas —Greenpeace, ADENA-WWF, Ecologistas en Acción— se denuncia este proyecto normativo, que va en la línea de una mayor antropización y presión sobre la franja costera y que, también, parece premiar a aquellos que han contribuido a esa degradación del espacio costero, precisamente con medidas como la flexibilización del procedimiento de declaración de innecesariedad, una vez que se ha llevado a la costa a un nivel de desnaturalización incompatible con su función ecológica.

Desde el mundo académico, el *Manifiesto por la preservación y gestión de los espacios costeros* apuesta por una acción decidida de protección y reforzamiento de los mecanismos de la vigente Ley de Costas, en el entendimiento de que la fragilidad y las amenazas que rodean este espacio no pueden solucionarse ni con una mayor privatización por la vía del alargamiento de los periodos concesionales, ni por la

validación de la degradación realizada por ciertas actividades por la vía de la desafectación. Se previene, asimismo, contra una involución normativa que no cumpla con los compromisos internacionales que ha asumido el Reino de España sobre los espacios costeros.

La paradójica contradicción que señala Fernando Prieto entre este texto normativo y la Evaluación de la Política de Costas, realizada por la propia Administración General del Estado a través de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL) al mismo tiempo que el borrador del proyecto de ley, es sumamente ilustrativa de algunos de los errores que han afectado negativamente al espacio costero<sup>2</sup>. La ausencia de una gestión integrada de las zonas costeras en el marco de una estrategia global sintonizada con la Directiva Marco de Aguas y la Directiva Marco sobre Estrategia marítima; la deliberada relegación de la cooperación con las Comunidades Autónomas que, sin embargo, tienen importantes competencias en materias que afectan al espacio marítimo-terrestre; el abandono de programas como el de adquisición de fincas para incorporarlas al dominio público costero; el olvido de los efectos del cambio climático o de iniciativas como la ampliación de la franja protegida —por ejemplo, las impulsadas en Asturias o en Galicia, durante el Gobierno bipartito—, son algunas de las cuestiones que el documento de Evaluación de la Política de Costas señalaba como aspectos necesitados de impulso para garantizar la protección costera y que no están presentes en el proyecto de Ley a debate.

En definitiva, pese al rótulo que la adorna, estamos más ante una modificación de la Ley de Costas que reabre debates ya zanjados —competenciales, deslindes, definición del dominio público marítimo-terrestre—, que ante un texto de “protección y uso sostenible del litoral”. La estrategia de intentar revertir el contexto actual de crisis económica y financiera a costa de los derechos de los ciudadanos y del uso racional de los recursos naturales encuentra en el proyecto de Ley presentado en el Congreso un nuevo episodio, que muestra la profundidad y la gravedad del fenómeno.

En este contexto tan negativo, hay que celebrar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de diciembre pasado, que ha declarado inconstitucional la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (hoy Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de

---

<sup>2</sup> Vid. F. PRIETO, “La nueva ley de costas y las contradicciones del Gobierno Rajoy”, <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5525>>.

junio). El precepto anulado disponía que: “Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la disposición adicional tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”. Este aparente simple ajuste técnico constituía, en realidad, la primera pieza necesaria para la transformación en urbanizables de espacios que gozaban de especial protección, de modo destacado, del Parque Natural Cabo Cope-Calnegre, que, a partir de ese momento, quedó en su mayor y mejor parte transformado en la Actuación de Interés Regional (AIR) de “Marina de Cope”, un futuro *resort* turístico construido en el otrora Parque regional.

El motivo fundamental de la inconstitucionalidad del precepto radica para nuestro Tribunal Constitucional en la inseguridad jurídica que generaba la citada disposición al intentar proceder a una redelimitación de espacios naturales protegidos mediante la sustitución de una detallada Ley regional por un Acuerdo del Consejo de Gobierno que contenía, a modo provisional, una propuesta a la Comisión Europea de la Lista de Lugares de Importancia Comunitaria. Al final del FJ 8º de la Sentencia encontramos la *ratio decidendi*: “La disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex art. 45 CE”.

Con independencia de que se deba llevar a cabo un análisis más detallado de las consecuencias que genera esta importante decisión del Tribunal Constitucional, sí debemos saludar que se haya puesto coto a este tipo de triquiñuelas que tratan de legitimar la regresión de la protección de espacios naturales costeros tan representativos de la poca costa virgen mediterránea que se ha salvado del, por otra parte, felizmente acabado *boom* urbanístico, que la modificación de la Ley de costas comentada parece querer resucitar —de un modo que tiene tanto de rechazable como de impertinente—.

### **La transposición de la Directiva de Emisiones Industriales**

La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, conocida como Directiva de Emisiones Industriales (en adelante, DEI) introduce modificaciones en el régimen autorizador de las actividades industriales de mayor impacto ambiental, que deben trasladarse a la legislación española a través de la correspondiente transposición, que, muy probablemente, va a producirse con retraso, para no perder la costumbre. Entre las causas que se adujeron para la aprobación de la DEI, cabe mencionar la aplicación insuficiente o inadecuada de las mejores tecnologías disponibles, la optimización del cumplimiento de la Estrategia Temática sobre Contaminación Atmosférica de la Comisión Europea, la simplificación del régimen jurídico de la materia, así como la reducción de las cargas administrativas y la armonización de los desequilibrios respecto al tratamiento de las emisiones generadas en los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea.

La transposición de la DEI al ordenamiento jurídico español se producirá mediante la aprobación de dos instrumentos normativos distintos: (i), por una parte, una Ley —hoy aún en su versión de Anteproyecto y pendiente del Dictamen del Consejo de Estado—, que modificaría la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y (ii) un Real Decreto que, por un lado, desarrollaría el nuevo texto de la Ley 16/2002 y que, por otro, con un marcado carácter técnico, se referiría *in extenso* a las grandes instalaciones de combustión, a las instalaciones de incineración y coincineración, a las instalaciones que utilizan disolventes orgánicos en sus procesos productivos y a las instalaciones de producción de dióxido de titanio, en relación con sus respectivas emisiones.

La DEI ha suscitado reservas, en la medida que el nuevo régimen jurídico supondrá unos costes elevados para los operadores afectados, lo que, por parte del sector empresarial, se considera particularmente inoportuno en el contexto actual de crisis económica. En cualquier caso, parece que nos encontramos ante una norma que avanza hacia la garantía de una mejora de la calidad del aire, en particular, en relación con los objetivos europeos en el marco de la mitigación del cambio climático y la calidad de la atmósfera. En cualquier caso, las reservas de las propias administraciones afectadas hacen prever un *implementation gap* entre los objetivos previstos y las posibilidades reales de hacerlos efectivos, algo bastante común en las normativas ambientales, que

hace pensar de nuevo en la necesidad de mejorar sustancialmente los procesos participativos en la elaboración normativa para garantizar justamente la eficacia del Derecho ambiental.

En cualquier caso, el Anteproyecto de Ley, a través del que debe realizarse parte de la transposición de la Directiva, exige la actualización de las autorizaciones ambientales existentes con anterioridad al año 2014 —anteriores al año 2016 para el caso de las grandes instalaciones de combustión—, lo que supondrá anticipar el vencimiento del plazo de vigencia de la mayoría de las autorizaciones ambientales concedidas, con los consiguientes problemas de gestión en el ámbito de la empresa tanto como en el de la Administración, cuyas consecuencias quizá no han sido del todo bien calibradas. En cualquier caso, dicho esfuerzo debería verse compensado por los efectos beneficiosos de la simplificación en este ámbito y, cabe suponer, un marco jurídico más transparente, que, si bien, es posible que no satisfaga a nadie completamente, puede ser la matriz para la elaboración de una estrategia actualizada y compartida en relación con las emisiones contaminantes a la atmósfera a nivel europeo.

En este sentido, cabe subrayar que uno de los objetivos de la DEI —que debería trasladarse a la normativa española de transposición— es precisamente una mejora de la protección del medio ambiente en este ámbito mediante el refuerzo de la aplicación de las mejores tecnologías disponibles (MTD). La aprobación de los Documentos de Referencia en relación con las MTD y, sobre todo, los Documentos de Conclusiones referentes a las mismas deberán fijar los valores límite de emisión de las actividades sometidas a su ámbito de aplicación en un plazo de 4 años, a partir de cuyo transcurso se podrá exigir su cumplimiento.

Si bien es cierto que la poca flexibilidad en relación con la posibilidad de atenuar la aplicación de esos valores límite de emisión podrían dificultar la continuidad de algunas actividades industriales o bien provocar su deslocalización, lo que no es baladí en el actual contexto de crisis, cabe entender, sin embargo, que nos encontramos ante la voluntad política, a nivel europeo, de promover un salto tecnológico que, efectivamente, contribuya a la mejora de las condiciones del medio ambiente, así como al establecimiento de un modelo productivo que permita la mitigación del cambio climático en un contexto de sostenibilidad. En este sentido, la DEI debe interpretarse como un instrumento jurídico destinado justamente a estimular ese cambio de modelo, que puede ir aparejado a mejoras tecnológicas que tengan, asimismo, un efecto positivo

desde el punto de vista económico, que compense las eventuales incapacidades de ciertos actores del sistema productivo para adaptarse al nuevo régimen.

Sea como sea, el carácter exigible de los valores límite de emisión contenidos en los Documentos de Conclusiones de las MTD —que están siendo actualmente elaborados para cada uno de los diferentes sectores industriales— se exceptuará, casi con carácter exclusivo, en supuestos en que el titular de la instalación justifique —anualmente y mediante evaluación certificada— la existencia de costes desproporcionados en relación con el beneficio ambiental que la exigibilidad de dichos límites supondría, atendiendo a las características técnicas de la instalación y a su ubicación geográfica. El margen de discrecionalidad de la Administración para aceptar dichas justificaciones será amplio, pero no podrá basarse en la imposición de una tecnología específica, práctica expresamente vetada por la propia DEI y por la Ley 16/2002.

La DEI y el Anteproyecto de Ley exigen, de manera novedosa, la incorporación al contenido de la autorización ambiental de una serie de condiciones bajo las que deberá llevarse a cabo el cese de las actividades industriales o el cierre de la instalación. En el marco de las obligaciones exigidas con motivo del cese de las instalaciones industriales, el traslado cuasi-literal a la DEI de la estrategia temática de protección del suelo ideada por la Comisión Europea, que se incorpora al Anteproyecto de Ley, tal y como actualmente se halla redactado, ha de entrar en conflicto con el régimen jurídico de los suelos contaminados contemplado en la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados y en el Real Decreto 9/2005, ya que, con la redacción actual del Anteproyecto de Ley, los titulares de las actividades industriales deberán presentar un informe base de situación del suelo y de las aguas subterráneas, bien sea en el momento de solicitar su autorización ambiental (actividades nuevas) o en el momento de actualizar su Autorización Ambiental (actividades existentes), para que, en el momento del cese de la actividad, la Administración competente pueda exigir la devolución del suelo y de las aguas subterráneas al mismo estado que había reflejado el informe de base.

La reposición del suelo a su estado anterior en el caso de actividades nuevas no plantearía *a priori* problemas, pero el alcance y aceptación de las tareas de reposición/remediación para el supuesto de actividades existentes podrían resultar polémicos, si las disposiciones del Anteproyecto de Ley no se acomodan, en la medida

que la DEI lo permita, al modelo español de suelos contaminados basado en la eliminación del riesgo inaceptable para el uso existente en el momento del cese de la actividad (no a la reposición del estado del suelo a su estado “virginal”).

En cualquier caso, deberá verse cual es el texto final de la Ley, una vez se haya completado su tramitación, para valorar hasta qué punto los diferentes intereses en presencia en el marco de la articulación de una estrategia de lucha contra la contaminación y de renovación del modelo productivo que ofrezca una protección adecuada al medio ambiente, sin sacrificar una estructura industrial muy debilitada en el contexto actual de crisis.