



Aportación de CCOO y UGT al Documento del Grupo de Trabajo de la Directiva de Emisiones Industriales del XII Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA 2014)

1. Análisis general del contexto de la transposición de la Directiva de Emisiones Industriales al ordenamiento jurídico interno

La transposición de la Directiva 2010/75/UE de Emisiones Industriales a nuestro ordenamiento jurídico, materializada en la Ley 5/2013, por la que se modifica la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación, y en el Real Decreto 815/2013 de Emisiones Industriales, se ha realizado en un contexto generalizado de desregulación ambiental, de déficit participativo en los procesos de consulta y aprobación de las normas ambientales y de reducción de los medios humanos y técnicos en la Administración Pública Ambiental .

En los últimos años, las principales normas de contenido ambiental han sido sustancialmente modificadas, reduciendo las obligaciones y el alcance de las mismas (Ley de Responsabilidad Ambiental, Ley de Evaluación Ambiental, Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, Ley de Residuos, Ley de Parques Nacionales, Ley de Costas, Ley de Montes, ...).

Algunas de estas normas han sido aprobadas por el trámite de urgencia, sin que en algunos casos hubiera necesidad de ello, sin debatirse en pleno parlamentario. Además, los textos aprobados apenas recogen enmiendas en relación con las propuestas presentadas por el Gobierno y, en algunos casos, algunas de ellas no han contado con informe del Consejo Económico y Social, como la propia Ley 5/2013.

Centrando la cuestión en el marco de las actividades industriales, éste proceso de desregulación ambiental se caracteriza por diferentes hechos: la simplificación de los procedimientos y reducción de los plazos para la resolución de los expedientes administrativos, por un menor contenido sustantivo en las disposiciones legislativas y una mayor influencia y atención a los intereses empresariales en los procesos de elaboración de las normas.

Esto se manifiesta, por ejemplo, en la sustitución del régimen de autorización ambiental por el de comunicación para determinadas actividades e instalaciones, en base a la cual es suficiente con que el titular presente una comunicación con un determinado contenido ante el órgano ambiental competente para poder iniciar la actividad. Otro claro ejemplo, en este sentido, es la implantación de las declaraciones responsables para acreditar el cumplimiento de las obligaciones legales, en detrimento de la presentación de datos y documentación a la Administración que acrediten este hecho. Esta fórmula se emplea, por ejemplo, en



determinados trámites asociados a la gestión de residuos y has sido incluida también en el régimen jurídico de la Ley de Responsabilidad Ambiental.

Asimismo, siguen existiendo limitaciones a la puesta a disposición del público a través de internet de la información ambiental relacionada con los expedientes administrativos. Si bien es cierto que las obligaciones de las Administraciones en materia de derecho de acceso a la información se han visto incrementadas, todavía no se ha recogido en la normativa, de forma explícita, la obligación de facilitar esta información, en todo caso, a través de internet. Además, algunas modificaciones normativas (Ley de evaluación ambiental, por ejemplo) incorporan restricciones al acceso a la información al simplificar la tramitación de los expedientes.

A priori, algunas de las medidas anteriormente reseñadas podrían ser compartidas, sobre todo si el resultado final fuera el de evitar duplicidades y excesos burocráticos, garantizar la seguridad jurídica de las empresas o mejorar la coordinación y eficacia en el seno de las Administraciones. Pero, en todo caso, estas medidas deberían ir acompañadas de una serie de salvaguardas que garantizaran el equilibrio entre el ejercicio de las actividades productivas, la creación de empleo y la protección del medio ambiente y la salud humana, la participación efectiva del público en los expedientes administrativos y el control último de la Administración sobre las labores de vigilancia e inspección.

Sin embargo, entendemos que esto no está sucediendo, entre otras cuestiones, y además del déficit participativo en los procesos de elaboración y aprobación de la normativa ambiental expresado anteriormente, porque la Administración ambiental se encuentra en una situación de extrema debilidad por los recortes que ha sufrido, con una deficiente dotación de medios y recursos para poder desarrollar sus funciones y cometidos¹. Además, algunos de los cambios normativos agravan esta situación, pues la Administración, por ejemplo, se verá obligada a tramitar y resolver los expedientes con mayor celeridad al reducirse los plazos para ello.

Una de las consecuencias que se puede prever es que las Administraciones recurrirán a la externalización para el ejercicio de estas y otras actuaciones con aún más frecuencia que en la actualidad (esta previsión ya se contempla en la Ley 5/2013 y en el Real Decreto 815/2013 al abordar el régimen de las inspecciones ambientales). Por ello, consideramos que deben reforzarse los servicios de inspección ambiental dentro de las propias administraciones públicas para evitar (que se generalice) la externalización de estas competencias a través de las entidades colaboradoras.

¹ Por poner un ejemplo, los fondos que gestionará la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural para llevar a cabo las políticas y actuaciones propias de protección y mejora del medio natural, calidad del aire y medio ambiente industrial, gestión de residuos, y de evaluación y responsabilidad ambiental ascienden a 21,9 millones de euros¹ frente a los 297 millones que gestionó en el año 2009.



Por otro lado, si bien la Directiva de Emisiones Industriales flexibilizó y simplificó los procedimientos y los requisitos administrativos, teniendo su reflejo en la transposición española de la norma, también ha establecido un marco más riguroso en otra serie de cuestiones, como por ejemplo en cuanto a la exigencia de establecer unos Valores Límite de Emisión (VLE) derivados de las Mejores Técnicas Disponibles (MTD).

Teniendo en cuenta que en el Estado español, en bastantes Autorizaciones Ambientales Integradas (AAI) los VLE no se establecieron en base a las MTD, si no a criterios más flexibles, pudiera darse el caso de que determinadas instalaciones tuvieran ahora problemas de adaptación en el caso de exigírseles, como a priori debería ser, unos VLE más estrictos.

Además, los sectores industriales y Estados miembros que vengán aplicando VLE más exigentes y/o posean una tecnología ambiental más avanzada intentarán presionar en su favor en la redacción definitiva de las Conclusiones MTD (a fin de reducir el falseamiento de la competencia e imponer su tecnología).

CCOO y UGT comparten la idea de que las exigencias derivadas de la preservación y protección ambiental dinamizan la introducción de procesos y herramientas de gestión ambiental que fomentan la competitividad de las empresas e, indirectamente, repercuten en la estabilidad de los puestos de trabajo. Entendemos que rebajar el contenido de las políticas y normas ambientales, con la idea de mejorar la competitividad a corto plazo, implica que nuestro tejido productivo se distancie y aleje de los sectores industriales europeos más avanzados, los cuales han cimentado la mejora de su competitividad, en muchos casos, en la adopción de mejoras tecnológicas y en la incorporación de políticas de sostenibilidad ante las exigencias de mejora de los estándares de calidad ambiental.

CCOO y UGT creen necesario, como un elemento sustancial de salida a la crisis económica y como motor de un nuevo y necesario modelo productivo, el desarrollo de industrias y servicios en el marco de una economía verde y circular.

Por ello, la configuración de un marco regulatorio en materia ambiental cada vez más laxo puede afectar a la gestión de los riesgos ambientales de las instalaciones y retardar o limitar la implantación de nuevas tecnologías o procesos de eco-innovación que mejoren su eficiencia y competitividad. Se genera pues un escenario en el que la sostenibilidad de algunas empresas, y los puestos de trabajo que de ellas dependen, se encuentran, de una u otra manera, en situación de vulnerabilidad.

Frente a este proceso de desregulación es necesario un marco regulatorio que refuerce la integración de las consideraciones ambientales en la gestión empresarial como elemento impulsor de mejoras en la eficiencia y en la competitividad y de generación de empleo. Esto debe ser acompañado de un aumento presupuestario en políticas de I+D+i del Estado y de los sectores industriales que promuevan la eco-inovación en nuestro tejido industrial, de las medidas fiscales oportunas para impulsar estas política, de un reforzamiento de la Administración ambiental para liderar este proceso y de la materialización efectiva del derecho



de la ciudadanía a obtener información y a participar en las cuestiones ambientales a fin de promover y colaborar en la mejora del entorno y del comportamiento ambiental de nuestro tejido productivo.

2. El acceso a la información y a la participación pública en el nuevo marco legal introducido por la Ley 5/2013.

En el ámbito de la aplicación de la normativa de emisiones industriales, el acceso a la información y participación pública no sólo posibilita atender las demandas sociales y ciudadanas a la hora de establecer o actualizar las condiciones de un permiso, sino que ayuda a promover la mejora del comportamiento ambiental de las instalaciones. La posibilidad de conocer y valorar la evolución de este comportamiento, tanto por parte de la ciudadanía como para las propias organizaciones, puede incentivar la introducción de mejoras técnicas y de medidas de ahorro y eco-eficiencia, por ejemplo.

2.1 Aspectos del marco legal que refuerzan el derecho de información y participación

La normativa de emisiones industriales refuerza y amplía el derecho de acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones dado que:

- Incrementa las obligaciones de suministro de información ambiental (informes de inspecciones ambientales, metodologías empleadas para el establecimiento de las condiciones de los permisos, resultados de las consultas celebradas, periodicidad del suministro de la información,...)
- Exige la exposición de los motivos en los que se basa la decisión administrativa y la justificación de las exenciones a la hora de establecer las condiciones de un permiso (este aspecto en ocasiones no estaba debidamente explicitado en el proceso anterior).
- Establece que se deberá explicar cómo se tuvieron en cuenta los resultados de las consultas celebradas antes de adoptar una decisión. De manera concreta, la Ley 5/2013 establece que se pondrá a disposición de los ciudadanos una memoria en la que se recojan los motivos en los que se basa la resolución administrativa, incluyendo los resultados de las consultas celebradas durante el proceso de participación pública y una explicación de cómo se tuvieron en cuenta.
- Promueve el uso de Internet para divulgar la información.
- Corrige algunos de los problemas detectados en el acceso de los ciudadanos a la información ambiental (por ejemplo se deberá poner a disposición del público entre otros por medios electrónicos no sólo el contenido de la resolución, sino también una copia de la autorización ambiental integrada, incluyendo sus anejos, y de cualesquiera condiciones y adaptaciones posteriores).



Sin embargo, tanto el proceso de transposición de la DEI a nuestro ordenamiento jurídico interno como el resultado del mismo evidencian restricciones al derecho de acceso a la información ambiental y a la participación pública.

En primer lugar, hay referirse a lo que ya aludíamos con anterioridad: la Ley 5/2013 se tramitó por el trámite de urgencia (una vez ya había cumplido el plazo de trasposición), sin el necesario debate parlamentario y sin atender prácticamente a ninguna de las enmiendas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. Además, el Proyecto de Ley no contó con el Informe del Consejo Económico y Social.

2.2 Carencias de la Ley 5/2013 con relación al derecho de información y participación

Respecto al tratamiento del derecho de acceso a la información y a la participación pública en el contenido de la Ley 5/2013, hay que referirse a las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, el procedimiento por el que se optó para la actualización de las Autorizaciones Ambientales de las instalaciones existentes privó de la participación pública en este trámite .
- Asimismo, la eliminación de la revisión temporal que hasta el momento contenía la Ley 16/2002, aunque haya sido para alinearse con lo establecido en la DEI, también afecta a la participación pública en el proceso. La revisión de las AAI se producirá en el plazo de cuatro años desde la publicación de las decisiones sobre las conclusiones MTD, una vez se hayan revisado los BREF. Por lo tanto, es más que probable que el plazo de revisión de las AAI vaya bastante más allá de los 8 años que establecía el anterior texto legal. Ello es así porque el plazo de revisión de los BREF suele ser, en el mejor de los casos, de 8 años, a los que habría que sumar los 4 años que concede la normativa actual.
- La ley 5/2013 elimina el trámite de audiencia a los interesados antes de la propuesta de resolución de la Administración sobre el otorgamiento de la AAI . Con el nuevo texto, sólo se dará audiencia al solicitante de la autorización.
- Para el proceso de revisión de oficio se establece un procedimiento simplificado (ya estaba contemplado así en la Ley 16/2002) y lo que se ha hecho ha sido suprimir la obligación del titular de aportar los documentos que ya se hubiesen presentado en la solicitud original. Si bien la eliminación de cargas burocráticas a las organizaciones puede ser compartida, estas cuestiones podrían dificultar el acceso del público a la información en el supuesto de que la Administración no tenga debidamente sistematizada, documentada y actualizada la información original, con los cambios sustanciales que esta hubiera podido experimentar, por ejemplo.
- En lo que al acceso a la información ambiental y al contenido íntegro de la AAI, se sigue sin explicitar la obligación de poner a disposición del público a través de internet el contenido íntegro de la AAI.



- Queda pendiente de ver cuál va a ser el alcance del informe de inspecciones que se tiene que poner a disposición del público.

2.3 Beneficios derivados del ejercicio del derecho de información y participación

Por lo tanto, entendemos que el texto básico aprobado contiene todavía elementos que dificultan el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y la participación pública en los procesos de autorización, con lo que se obvian los beneficios potenciales que se pueden derivar de estos derechos, entre otros, y a sumar a los ya mencionados con anterioridad, los siguientes:

- Mejorar la adopción de medidas y la toma de decisiones
- Otorgar mayor legitimidad a los procesos de toma de decisión.
- Incrementar la transparencia en los procesos y procedimientos.
- Promover mejoras en el seno de la Administración y de las organizaciones.

En este apartado dedicado a la información y participación pública en el marco de la normativa de emisiones industriales, queremos volver a hacer mención especial al papel del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes (Registro PRTR).

Como ya hemos puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, pensamos que es una herramienta de difusión de información ambiental que tiene una gran potencialidad para promover la mejora del comportamiento ambiental de nuestro tejido industrial y, por ello, entendemos que debe seguir mejorando y ampliando el ámbito y alcance de la información que difunde. En este sentido, hay mucha información ambiental de carácter público comunicada por las instalaciones a la Administración y al propio registro PRTR que muestra el perfil ambiental de las mismas y que permite valorar su comportamiento ambiental y su evolución. Sin embargo, esta información no ha sido trasladada a la parte pública y visible del Registro PRTR.

Asimismo, el PRTR puede jugar un papel muy importante a la hora de gestionar los nuevos requerimientos de información pública que han sido consignados en la normativa de emisiones industriales, incorporando los mismos a esta herramienta.

3. Inspecciones ambientales y la puesta a disposición de los ciudadanos de la información

Respecto a lo que concierne al nuevo régimen de inspecciones ambientales establecido por la Directiva de Emisiones Industriales, este ha sido desarrollado más detalladamente en el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002 (RD 815/2003). No obstante, conviene destacar que la Ley 5/2013, en su disposición adicional única, establece que *“ las nuevas necesidades de recursos humanos que, en su caso, pudieren surgir como consecuencia de las obligaciones normativas contempladas en la presente ley deberán ser atendidas mediante la reordenación o redistribución de efectivos”*. Se evidencia que el ya debilitado cuerpo de inspección ambiental



de la Administración no va a ser reforzado, por lo que se hace necesario establecer garantías y controles sobre el trabajo a realizar por las entidades privadas en el marco de este nuevo régimen de inspección ambiental.

CCOO y UGT mantienen que se deben reforzar los equipos técnicos de la Administración y mejorar, a su vez, la coordinación entre las diferentes Administraciones y departamentos. Por otro lado, mantenemos la opinión de que las inspecciones deben orientarse a promover la mejora continua y el compromiso ambiental de las organizaciones, impulsando la corresponsabilidad de la empresa y reforzando las medidas de autocontrol, exigibles, en todo caso, con independencia del proceso de inspección ambiental establecido.

Asimismo, entendemos que se debe de hacer una interpretación extensiva del alcance de la obligación de poner a disposición de los ciudadanos los resultados de las inspecciones ambientales en las organizaciones, de manera que este hecho promueva la mejora del comportamiento ambientales de las mismas y evidencie y ponga en valor el trabajo y el esfuerzo hecho por estas organizaciones para mejorar este comportamiento.

4. La participación de los trabajadores y sus representantes en el centro de trabajo en relación con la aplicación de la normativa de emisiones industriales y las cuestiones ambientales en los centros de trabajo.

Por último, queremos volver a poner de manifiesto que los trabajadores son sujetos fundamentales del proceso productivo y su colaboración y participación es un recurso clave para garantizar el éxito de las medidas de mejora ambiental que se pretendan implantar.

Por ello, queremos destacar la utilidad y la necesidad de establecer instrumentos que garanticen el acceso a la información y la participación de los trabajadores y de sus representantes sindicales en las cuestiones ambientales de los centros de trabajo, a fin de lograr el cumplimiento eficaz de los objetivos que, por ejemplo, se propone la normativa de emisiones industriales.

Muchos de los requisitos exigidos por esta normativa y derivados de su aplicación (cambios en procesos, control operacional para la prevención de la contaminación, implantación de nuevas tecnologías,...) inciden en la seguridad y en las condiciones de trabajo de los trabajadores y su participación en estas cuestiones está explicitada dentro de las competencias que sus representantes legales tienen reconocidas por la normativa, en particular en lo que atañe a la prevención de riesgos laborales.

Asimismo, la incidencia de los condicionantes ambientales establecidos en las AAI conlleva efectos importantes sobre sus capacidades productivas, sobre las técnicas y las tecnologías a emplear, implica costes económicos, afectan a su espacio de mercado y de negocio, etc., afectando a la gestión de la empresa y a sus recursos, tanto humanos como materiales. Por ello, los niveles de empleo, la calidad y las condiciones de los puestos de trabajo pueden verse



afectados por el comportamiento ambiental de la empresa. Por esta razón, la representación legal de los trabajadores debería ser informada de los proyectos o actuaciones medioambientales que se lleven a cabo en su empresa o centro de trabajo (art. 64 del Estatuto de los Trabajadores).

Además, su participación en las cuestiones vinculadas a la aplicación de la normativa de emisiones industriales es esencial por diferentes razones, entre las que conviene destacar las siguientes:

- Por su conocimiento de los procedimientos y procesos aplicados en los centros de trabajo.
- Por su aportación a la hora de detectar nuevas necesidades formativas relacionadas con la implementación de nuevas técnicas o tecnologías, la gestión de los aspectos ambientales y los riesgos derivados de la misma, etc.

Por todo lo anterior, es necesario que, en el marco de la negociación colectiva, se explicita y desarrolle lo establecido en el artículo 64.7.c del Estatuto de los Trabajadores, reconociendo la competencia de los representantes legales de los trabajadores para colaborar en la sostenibilidad ambiental de la empresa.

La normativa de Emisiones Industriales pretende evitar o reducir el impacto de la emisión de sustancias contaminantes sobre la salud humana y el medio ambiente. Existe una estrecha interrelación entre los factores de salud laboral, calidad ambiental y salud pública, lo que obliga a considerar bajo un enfoque integrado la concepción y la práctica de gestión de los riesgos ambientales y de la salud, en sentido amplio, a fin de consolidar una cultura preventiva frente al riesgo y analizar riesgos emergentes asociados a la innovación tecnológica. Estos riesgos, además, son compartidos entre el medio ambiente laboral y externo, y de ahí la necesidad de asegurar la participación efectiva de los trabajadores y de sus representantes en la gestión de estos riesgos.

En este contexto, una mayoría de las empresas afectadas por la normativa de emisiones industriales desatienden las obligaciones de información, participación y consulta a la representación de los trabajadores. Esta situación se ha puesto de manifiesto incluso en aquellas instalaciones que tienen implantado un sistema de gestión ambiental verificado según el Reglamento EMAS, a pesar de que ésta participación es un requisito obligatorio. En este sentido, una de las cuestiones que demandamos, y dado el papel que EMAS va a tener en el ámbito de los análisis de riesgos y de las inspecciones ambientales, es que las auditorías de verificación constaten el cumplimiento del requisito de la participación de los trabajadores y sus representantes en la implantación y funcionamiento del sistema de gestión ambiental.

En el contexto descrito anteriormente, la generalización de la figura del Delegado de Medio Ambiente, la cual ya existe en muchas empresas, es esencial para materializar y vehicular la participación de los trabajadores en las cuestiones ambientales de los centros de trabajo, a fin



de colaborar en la mejora del comportamiento y el rendimiento ambiental de nuestro tejido productivo.