

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 9 | n. 1 | janeiro/abril 2018 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España *

*Economic crisis and protection of the environment. The impact
of the crisis on environmental law in Spain*

Lucía Casado Casado **

Universidad Rovira i Virgili (España)
lucia.casado@urv.cat

Recibido: 26/01/2018

Aprovado: 23/04/2018

Received: 01/26/2018

Approved: 04/23/2018

Como citar este artículo/How to cite this article: CASADO CASADO, Lucía. Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 18-63, jan./abr. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.23467

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Constitución climática global: gobernanza y derecho en un contexto complejo” (referencia DER2016-80011-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (de España), dentro del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Asimismo, ha sido posible gracias a la obtención de una beca de investigación sobre la organización territorial del poder de los estados (en la modalidad de becas para la realización de trabajos individuales en Cataluña o en el resto del Estado), concedida mediante resolución del Secretario General del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, de 26 de julio de 2016, en el marco de la convocatoria para la concesión de becas para la investigación sobre la organización territorial del poder de los estados para el año 2016 realizada por el Secretario General del Departament de la Presidència, a propuesta del director del entonces Institut d’Estudis Autonòmics (actualmente denominado Institut d’Estudis de l’Autogovern), para el desarrollo del proyecto de investigación “La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente”.

** Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Subdirectora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales. E-mail: lucia.casado@urv.cat

Resumen

El presente artículo analiza la evolución experimentada por el Derecho ambiental en los últimos diez años en España. En particular, examina la incidencia de la crisis económica en este ámbito. La fuerte crisis del Estado producida estos últimos años ha actuado como motor para la transformación del derecho público y, en el derecho ambiental, ha inspirado numerosos cambios normativos y ha servido para justificar la apertura de nuevas líneas evolutivas que son objeto de análisis en este trabajo. En primer lugar, se analizan los cambios profundos en las políticas ambientales que ha provocado la crisis: ralentización y prioridad de los objetivos de reactivación de la economía sobre los ambientales. En segundo lugar, se examina el impacto de la crisis sobre el ejercicio de las competencias en materia de protección del medio ambiente y se destaca la recentralización competencial producida al servicio del mercado y en detrimento de la protección ambiental. En tercer lugar, se estudia la incidencia de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa sobre el derecho ambiental y se analizan los principales cambios producidos en la legislación ambiental. Por último, también se realizan algunas reflexiones sobre las oportunidades que la crisis ha supuesto para el derecho ambiental.

Palabras-clave: derecho ambiental; crisis económica; liberalización; desregulación; simplificación administrativa.

Abstract

This paper analyzes the evolution experienced by the environmental law in Spain during the last ten years. Particularly, it analyzes the incidence of the economic crisis related to that subject. The strong State crisis that occurred the latter years has acted as an engine for the transformation of the public law and, regarding the environmental law, has inspired numerous normative changes and has been useful for justifying the opening of the new evolutionary, which are analyzed in this paper. First of all, it analyzes the deep changes in the environmental policies that the crisis has caused: slowdown and priority of the objectives referred to the reactivation of the economy over environmental ones. Secondly, it examines the impact that the crisis has had on the exercise of the competences in terms of environmental protection, and highlights the recentralization of competences produced. Third, the impact of the processes of liberalization, deregulation and administrative simplification on the environmental law is highlighted and the main changes produced in environmental legislation are analyzed. Finally, some reflections are also made on the opportunities brought by the crisis to environmental law.

Keywords: environmental law; economic crisis; liberalization; deregulation; administrative simplification.

Sumario

1. Introducción. **2.** La crisis como contexto y como motor para la transformación del derecho público. **3.** La existencia de cambios profundos en las políticas ambientales: ralentización y prioridad de los objetivos de reactivación de la economía sobre los ambientales. **4.** La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente: el reforzamiento de las competencias del Estado al servicio del mercado. **5.** El derecho ambiental de la crisis en España. **5.1.** Los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa y su incidencia en el derecho ambiental. **5.1.1.** De la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio a la Ley de garantía de la unidad de mercado. **5.1.1.1.** El impacto de la Directiva de servicios en el mercado interior. **5.1.1.2.** El impacto de la normativa aprobada para dinamizar la actividad económica. **5.1.1.3.** El impacto de la Ley de garantía de la unidad de mercado. **5.1.2.** Los límites y los riesgos de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación en el Derecho ambiental. **5.2.** La existencia de cambios profundos en la legislación ambiental. **6.** Las oportunidades de la crisis en el derecho ambiental. **7.** Consideraciones finales. **8.** Referencias.

1. Introducción

El derecho ambiental ha experimentado una profunda evolución en los últimos años en España, en buena medida como consecuencia de la crisis que se ha producido en este periodo, que ha inspirado numerosos cambios normativos y que ha servido para justificar la apertura de nuevas líneas evolutivas en este sector. El estudio de la evolución del derecho ambiental en España en los últimos diez años no puede realizarse de manera aislada, sino que necesariamente debe tener en cuenta el escenario en que se produce y en que se aprueban las normas ambientales. Por tanto, no puede desligarse del contexto en el que se enmarca, que, en buena medida, ha condicionado las medidas y las decisiones adoptadas. El análisis de algunos elementos no jurídicos, así como de las razones que sirven de fundamentación a las normas, el contexto en el cual se enmarcan y las consecuencias derivadas de su aprobación son fundamentales para comprender las regulaciones existentes y las actuaciones desarrolladas en un momento dado. Y, a los efectos que aquí nos interesan, la crisis ha condicionado de forma decisiva la evolución del derecho ambiental.

La situación de crisis económica, financiera, institucional y social producida estos años en España –desde 2008–, y también a nivel europeo e internacional –desde 2007–, ha provocado una profunda revisión de los postulados del derecho público. Asimismo, ha desatado un vertiginoso proceso de reformas administrativas, con las que se ha pretendido hacer

frente a la difícil situación, con el fin de reactivar la economía, conseguir la estabilidad presupuestaria, la corrección del déficit y la creación de empleo. Esta profunda revisión del derecho público no ha sido ajena al derecho ambiental. En efecto, el trascendente alcance de dicho proceso afecta a todos los ámbitos y sectores de actuación pública, incluido, desde luego, el ambiental, sometido a importantes mutaciones en los últimos años. Como pone de manifiesto Juan José Pernas (2014a, p. 432)

el Derecho administrativo económico se encuentra inmerso en un proceso de simplificación administrativa y de liberalización de la actividad económica de creciente intensidad, empujado por las políticas de reactivación de la actividad económica. Este proceso está repercutiendo en el Derecho ambiental; inicialmente de forma limitada, pero progresivamente de modo cada vez más intenso y regresivo.

En materia ambiental, los cambios se han proyectado de forma decisiva en las políticas ambientales, fuertemente condicionadas por la necesidad de reactivar la economía, así como en la organización administrativa, a causa de los cambios producidos en las estructuras administrativas; en el ejercicio de las competencias, dado el fortalecimiento de las competencias estatales que se ha producido; y en la propia normativa ambiental aprobada, en que se aprecian tendencias liberalizadoras. Efectivamente, las dificultades económico-financieras por las que han atravesado los poderes públicos y la necesidad de dinamizar la economía han impulsado en la esfera ambiental procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa que han tenido reflejo en el derecho ambiental¹. Dichos procesos se han intensificado en los últimos años, en los que se han fortalecido las tendencias desreguladoras y se han puesto en marcha medidas de racionalización normativa y simplificación administrativa, con el fin, entre otros, de reactivar la maltrecha economía, aunque en muchos casos impliquen un retroceso respecto a la normativa preexistente y se adviertan regresiones en el derecho ambiental. Por otra parte, no pueden ocultarse algunas oportunidades que la crisis ha ofrecido al derecho ambiental.

Sobre los procesos de simplificación administrativa en materia ambiental, vid. Manuela Mora (2014, p. 77-109).

En el análisis de todas estas cuestiones se centra este trabajo, cuyo objeto es ofrecer una visión general del impacto que la crisis ha tenido en la evolución del derecho ambiental en España los últimos diez años.

2. La crisis como contexto y como motor para la transformación del derecho público

La fuerte crisis del Estado producida estos últimos años ha provocado una profunda revisión de los postulados del derecho público. Se habla del derecho público de la crisis económica² y del derecho administrativo de la crisis. En este contexto, son muchas y no unívocas las medidas adoptadas para hacerle frente. En primer lugar, a partir de 2007, en el ámbito internacional, medidas de rescate de las entidades financieras, con la intensificación del aparato intervencionista abandonado en aras de la desregulación administrativa; y, a partir de 2008, en España, medidas de estímulo económico e inversión pública para crear empleo y reactivar la economía (EMBED IRUJO, 2011, p. 37-42). En segundo lugar, a partir de 2010, tras la primera etapa de expansión de gasto público, se produjo la reducción y, en algunos casos, incluso supresión, de las políticas y programas de fomento o promoción de actividades privadas, a causa de la falta de recursos públicos, y surgieron nuevas reacciones en la esfera pública: políticas de austeridad y reforma; medidas de intervención o ajuste, para cumplir las exigencias de reducción del déficit público y control de gasto, y medidas de racionalización de los servicios públicos y reorganización administrativa³; y, más recientemente, medidas de impulso liberalizador que se unen a las ya adoptadas con motivo de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DIRSE) y la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, LES). Entre ellas, cabe destacar las políticas y normas de respuesta a la crisis económica, que refuerzan los principios y técnicas derivadas de la DIRSE, extendiéndolas a otros sectores del derecho administrativo (por ejemplo, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios –en adelante, LMULC–); y la Ley

² Buen ejemplo de ello es el propio título del libro (“El Derecho público de la crisis económica”), coordinado por Avelino Blasco (2011), en el cual, además se incluyen, con el mismo título, dos trabajos de los profesores Luis Cosculluela y Antonio Embid.

³ Sobre estas medidas, *vid.*: Antonio Embid, 2011, p. 42-48.

20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)⁴.

Históricamente, las grandes crisis económicas han sido fenómenos que han catalizado la transformación de los aparatos públicos, al generar importantes tensiones entre las esferas de los poderes públicos, del mercado y de la sociedad. La reciente crisis ha dinamizado las reformas administrativas y ha devenido un motor fundamental de cambio en el derecho público, que ha experimentado una profunda revisión. En España, el derecho administrativo ha sufrido una gran transformación como consecuencia de la crisis que se manifiesta en ámbitos muy diversos, como la organización administrativa, el procedimiento administrativo o los mecanismos de intervención administrativa, por citar algunos ejemplos.

Desde la perspectiva organizativa, la crisis ha actuado como condicionante de la potestad organizatoria, enmarcada en el principio de estabilidad presupuestaria, y se ha producido un proceso de racionalización del sector público, a través de diferentes medidas de reordenación o reorganización; y se han aprobado leyes relevantes en este ámbito (por ejemplo, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; o la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local).

En cuanto al procedimiento y a los mecanismos de intervención administrativa, en los últimos años, hemos asistido a importantes procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa que, además de materializarse en la adopción de medidas diversas de simplificación de los procedimientos administrativos⁵, han supuesto una radical transformación de las técnicas de intervención administrativa. Con ello, se busca sustituir las autorizaciones administrativas por comunicaciones o declaraciones responsables, erigiéndose ahora el control *ex post* en elemento

⁴ Como advierte Alba Nogueira (2011, p. 128-134), con la reactivación económica como argumento, se han extendido los efectos de la DIRSE. Señala esta autora que “El enfoque expansivo que ha adoptado la transposición de la Directiva de Servicios en el Reino de España y su acompañamiento por otras propuestas legislativas que afectarán al conjunto de actividades productivas permite hablar de un cambio transversal en los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades económicas; en la forma de relacionarse de la Administración con los actores económicos y los ciudadanos afectados por estas actividades; y en la forma de garantizar los derechos e intereses generales. Este enfoque expansivo, en buena medida, se construye sobre la premisa de sus efectos beneficiosos para la reactivación económica en el contexto de crisis” (p. 128).

⁵ Sobre la simplificación de los procedimientos administrativos, *vid.*: Luis Míguez; Marcos Almeida; Diana Santiago, 2014.

fundamental; y ampliar la validez territorial y temporal de las autorizaciones o de los regímenes de control que se establezcan (NOGUEIRA LÓPEZ, 2011, p. 165)⁶. Este cambio de paradigma en el régimen de control de acceso y ejercicio de las actividades económicas ha llegado a ser calificado como “un cataclismo en el núcleo central del Derecho Administrativo” (LINDE PANIAGUA, 2008, p. 87). Además, recientemente también ha visto la luz una nueva ley de procedimiento administrativo. Nos referimos a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que ha sustituido a la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Este proceso de profunda transformación del derecho administrativo a que venimos haciendo referencia ha afectado a todos los ámbitos y sectores de actuación pública, incluido, desde luego, el ambiental, sometido a importantes mutaciones, como tendremos ocasión de exponer en este trabajo.

3. La existencia de cambios profundos en las políticas ambientales: ralentización y prioridad de los objetivos de reactivación de la economía sobre los ambientales

En los últimos años, la crisis económica ha tenido consecuencias importantes en las políticas ambientales, que han sufrido una ralentización importante y han pasado a un segundo plano, ante la necesidad de dar prioridad al desarrollo y reactivar la economía. Y ello se advierte no sólo en España, sino también en la política ambiental de la Unión Europea, donde se advierte “una ralentización del desarrollo normativo en aquellos ámbitos que pueden considerarse como netamente ambientales, para trasladar el esfuerzo normativo hacia los espacios climático y energético, los cuales resultan primordiales en el desarrollo de una economía europea competitiva, altamente dependiente de los combustibles fósiles, en el contexto de una economía globalizada” (NOGUEIRA LÓPEZ; BORRÁS PENTINAT; GILES CARNERO; JARIA MANZANO, 2016, p. 26).

La tensión entre desarrollo y preservación de la biosfera, que pretende resolver la idea de desarrollo sostenible, persiste y se reaviva y la prioridad

⁶ A estos cambios en los mecanismos de intervención administrativa nos referimos más ampliamente en el apartado 5.1 de este trabajo.

del desarrollo, en el contexto de la crisis económica, ha acabado proyectándose sobre las políticas públicas y las soluciones legislativas adoptadas (JARIA i MANZANO, 2017, p. 1-46).

De este modo, como afirma Fernando López (2011, p. 20),

las políticas de medio ambiente muestran su debilidad, que deriva del carácter secundario en el que han terminado siendo situadas por un sistema político y económico que sigue contemplando el territorio como objeto de conquista, dominio y colonización. La legislación ambiental tiende a ser internalizada como un elemento más, determinante de los costes de producción, del funcionamiento del mercado o de las políticas públicas. Así, esa legislación ha permitido que las respectivas responsabilidades hayan ido limitándose: las empresariales mediante el cumplimiento de protocolos y normas técnicas, las financieras a través del juego de intercambios sobre los derechos a contaminar o las políticas por medio de la incorporación de las directivas europeas y la observancia de los mecanismos de evaluación objetivas.

Este debilitamiento de las políticas ambientales se advierte, por una parte, en los recortes presupuestarios que han sufrido. En efecto, las políticas ambientales se han visto afectadas por una importante disminución del porcentaje de los presupuestos dedicado a las mismas, lo que dificulta aún más la producción de novedades significativas en este ámbito. Asimismo, tiene reflejo en la organización administrativa del medio ambiente. Las medidas adoptadas con carácter general de reducción del peso de las administraciones públicas, con supresión de organismos y entidades y con reducción de sus medios personales, también han afectado, como no podía ser de otra manera, al sector ambiental. Además, también se constata en este ámbito que, en estos últimos años, la existencia de departamentos exclusivamente competentes en materia de medio ambiente, que concentren el grueso de competencias en este ámbito, está en crisis tanto en la administración estatal como en las administraciones autonómicas. La crisis ha llevado a la desaparición del Ministerio de Medio

Ambiente⁷ o de las Consejerías de Medio Ambiente de las comunidades autónomas⁸, pasando el medio ambiente a estar engrosado en macroministerios o macroconsejerías, junto a otras materias (por ejemplo, la ordenación del territorio o la agricultura) con las que, en muchas ocasiones, entra en conflicto. De esta forma, se diluye la expresión de los intereses ambientales en abierto contraste con el protagonismo que se otorga a las políticas orientadas al crecimiento económico.

Por otra, en la nueva orientación que guía las normas ambientales, siendo, en muchos casos, la necesidad de luchar contra la crisis económica y de reactivar la economía, más que la protección del medio ambiente, las que sirven de fundamento a su aprobación. En efecto, no puede ocultarse la motivación económica que justifica su aprobación, motivación que, por otra parte, acompaña a muchas de las recientes reformas normativas en materia ambiental, tanto de ámbito estatal como autonómico, que, más allá de lo ambiental, también se justifican como medidas para paliar la crisis⁹. Desde esta perspectiva, son muy ilustrativas las siguientes palabras de Jordi Jaria (2017, p. 21-22):

(...) en la última década, cabe señalar que ha primado, de forma desproporcionada, el componente desarrollista en el despliegue de una legislación de contenido económico destinada, en buena parte, a facilitar el acceso a los recursos naturales, tanto en las Cortes Generales como en las diferentes asambleas legislativas de las comunidades autónomas. La situación de grave crisis económica que se prolonga desde 2007 ha justificado

⁷ A nivel estatal, el Ministerio de Medio Ambiente, creado en 1996, desapareció en 2008. A partir de 2008, pasó a ser el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, aunándose las competencias de medio ambiente y agricultura en un mismo Ministerio, hasta 2011. De 2011 a 2016 pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Y, a partir, de 2016 y hasta la actualidad, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

⁸ En las comunidades autónomas también se advierte esta tendencia generalizada y han desaparecido las consejerías dedicadas exclusivamente al ejercicio de competencias en materia de medio ambiente. Por ejemplo, en Cataluña, el Departamento de Medio Ambiente, creado en 1991, desapareció en 2003, cuando la temática ambiental pasó a integrarse con la vivienda en el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. En 2010, desapareció este último Departamento y, actualmente, el grueso de las competencias ambientales se aúna con las relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, obras públicas e infraestructuras y transportes, en el Departamento de Territorio y Sostenibilidad.

⁹ Un buen ejemplo de la motivación económica que se esconde detrás de muchas de las normas ambientales aprobadas lo encontramos en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El propio Ministerio impulsor de la norma afirmó que, con esta Ley, además de un nuevo impulso al desarrollo sostenible, se preveía generar unos 80.000 empleos y supondría un impacto sobre la actividad económica de 1.000 millones de euros aproximadamente.

una serie de medidas dirigidas a captar inversiones y a recuperar el crecimiento económico, a costa de rebajar hasta extremos inauditos los niveles de protección ambiental.

El programa desarrollista con el que se ha encarado la crisis económica ha derivado en una serie de decisiones legislativas cuyo objetivo es sostener democráticamente la disponibilidad, cuando menos discutible, de los recursos naturales ante oportunidades de inversión que deben proporcionar puestos de

trabajo, cumpliendo así, aparentemente, con el programa constitucional de bienestar en el marco de un contexto económico desfavorable a los elementos regulativos de origen democrático, así como ante la existencia de un progresivo deslizamiento del sistema constitucional global hacia la creación de espacios de libertad para los grandes operadores privados o, incluso, mecanismos de redistribución dirigidos a preservar su posición en el mercado, siempre dentro del paradigma del desarrollo sostenible.

4. La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente: el reforzamiento de las competencias del Estado al servicio del mercado

La evolución señalada en las políticas ambientales y la erosión de la protección ambiental en aras del desarrollo de la economía y la necesidad de proporcionar confianza a los mercados ha conllevado, asimismo, un proceso de recentralización de competencias, con el consiguiente reforzamiento de las competencias del Estado en materia ambiental.

En España, la protección del medio ambiente es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Por lo que respecta a la función normativa, de acuerdo con el artículo 149.1.23 de la CE, al Estado le corresponde la competencia exclusiva para aprobar la “legislación básica sobre protección ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Las comunidades autónomas ostentan en esta materia la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y, además, la facultad de establecer normas adicionales de protección del medio ambiente. Esto implica que pueden desarrollar, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal y, además, mejorar el nivel de protección en ella recogido. Con relación a la función ejecutiva, corresponde,

con carácter general, a las comunidades autónomas –sin perjuicio del papel que en este ámbito están llamados a jugar los entes locales, como consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía local–, habida cuenta de que el artículo 148.1.9 de la CE las faculta para asumir competencias sobre “la gestión en materia de protección del medio ambiente”. No obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido que el Estado, excepcionalmente, pueda ejercer determinadas competencias ejecutivas en materia ambiental.

A pesar de la configuración, en estos términos, del reparto competencial, lo cierto es que el análisis minucioso, desde una perspectiva competencial, de la normativa de contenido ambiental aprobada por el Estado, de la actividad de fomento desarrollada por el Estado en materia de medio ambiente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito en el periodo que va de 2008 a 2016, permiten constatar la existencia de un fenómeno de recentralización competencial en materia de protección del medio ambiente que, aunque ya en cierto modo visible con anterioridad a través de algunos elementos, se ha agudizado e intensificado a partir de 2008, coincidiendo con el estallido de la crisis económica en España¹⁰.

Del examen de la normativa ambiental aprobada por el Estado entre 2008 y 2016 se desprende la conjunción de numerosos elementos de corte recentralizador: la expansión de lo básico en la interpretación que realiza el Estado de su competencia para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente; la mayoritaria utilización de instrumentos normativos con rango inferior a la ley para aprobar la legislación básica, a pesar de su excepcionalidad, con arreglo a la jurisprudencia constitucional; el excesivo grado de detalle de buena parte de la normativa estatal aprobada en este ámbito; la utilización del Derecho ambiental de la Unión Europea como un título competencial más que lleva a la extensión de las bases, a pesar de que la integración de España en la Unión Europea no altera, en principio, el sistema de reparto competencial existente; la expansión de las competencias ejecutivas y de los instrumentos de coordinación en manos del

¹⁰ Puede verse un amplio estudio del proceso de recentralización de competencias en materia ambiental producido entre 2008 y 2016 en España, en el trabajo que he elaborado con el título “La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente” y que, en estos momentos, está en proceso de publicación como libro por el *Institut d’Estudis de l’Autogovern* de la Generalitat de Catalunya. En él se analizan, en clave competencial y de forma minuciosa, la normativa ambiental aprobada por el Estado entre 2008 y 2016; la actividad subvencional desarrollada por el Estado en materia ambiental en ese mismo periodo; y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia ambiental, también entre 2008 y 2016, con el fin de identificar la presencia de elementos recentralizadores.

Estado; el reforzamiento de las competencias estatales en materia de medio ambiente y la aprobación de numerosas normas de contenido ambiental sobre la base de otros títulos competenciales diferentes al incluido en el artículo 149.1.23 de la CE –en muchos casos discutibles–, siendo de especial relevancia en este ámbito la utilización de los denominados títulos competenciales horizontales o transversales y, en especial, el contenido en el artículo 149.1.13 de la CE, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la presencia de una clara voluntad de homogeneizar la normativa ambiental a la baja, en un contexto de crisis económica y con una clara pretensión de reactivar la economía –la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, constituye un claro ejemplo de ello–; y la presencia de una perspectiva del mercado interior de carácter expansivo, donde la garantía de la unidad de mercado y la necesidad de evitar las distorsiones que puedan derivarse de la descentralización territorial existente y de las regulaciones autonómicas y locales se convierten en objetivo prioritario, tal como se evidencia con la LGUM¹¹.

La presencia de elementos recentralizadores también se advierte en la actividad de fomento en materia ambiental desarrollada por el Estado, a pesar de carecer, en principio, de competencias de ejecución. En particular, destacamos los siguientes: la amplia utilización del título competencial recogido en el artículo 149.1.13 de la CE para justificar acciones de fomento en materia ambiental, utilización que, en algunos casos, resulta, en nuestra opinión, cuestionable, por el amplio alcance que confiere el Estado a este título competencial; la ausencia, en la mayor parte de subvenciones estatales, de territorialización de los fondos destinados a las ayudas y de previsión de intervención de las comunidades autónomas, bien a nivel normativo, bien a nivel de gestión¹²; y la actitud de rebeldía del Estado, por su persistencia en convocar algunas subvenciones que, en convocatorias previas, habían sido anuladas por el Tribunal Constitucional, haciendo caso omiso de la jurisprudencia constitucional. Esta persistencia, se debe, en

¹¹ Sobre esta Ley, *vid. infra* el apartado 5.1.1.3 de este trabajo.

¹² Este dato resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que la centralización en el Estado de funciones relacionadas con la regulación del régimen de otorgamiento y de gestión de las subvenciones sólo puede tener lugar, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados. Por otra parte, los argumentos utilizados por el Estado para justificar la gestión centralizada (supraterritorialidad, necesidad de garantizar idénticas posibilidades de obtención y disfrute de las ayudas en todo el territorio nacional...), no son en absoluto convincentes.

buena medida, a los propios efectos que la jurisprudencia anuda a la estimación de conflictos positivos de competencia en materia de subvenciones, ya que únicamente supone la declaración de la vulneración de las competencias de la comunidad autónoma en cuestión, pero sin proceder a la anulación de los actos o disposiciones controvertidos, por haber agotado ya sus efectos.

Asimismo, del análisis de la jurisprudencia constitucional en materia ambiental también se desprenden algunos elementos recentralizadores, visibles en la aplicación de algunas líneas argumentales y algunos criterios interpretativos, limitadores de las competencias autonómicas¹³. Así, pueden mencionarse, a título meramente ejemplificativo, los siguientes: la justificación de una amplia actividad de gestión del Estado en materia de protección del medio ambiente –y también de facultades de coordinación–, propiciada por la exclusión, en muchos casos, del medio ambiente como título competencial y la reconducción de materias claramente ambientales a otros títulos competenciales¹⁴; la preeminencia otorgada a determinados títulos competenciales concurrentes del Estado en detrimento de las competencias autonómicas sobre protección del medio ambiente y, en particular, de la facultad para dictar normas adicionales de protección, que queda fuertemente limitada¹⁵; la amplia proyección de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente sobre materias en que las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva (por ejemplo, en materia de caza, y de urbanismo y ordenación del territorio), condicionándolas de forma decisiva, ya que la vis expansiva del título competencial de medio ambiente puede conducir a un progresivo vaciamiento de las competencias autonómicas conexas; o la búsqueda de nuevos títulos competenciales estatales (por ejemplo, defensa

¹³ *Vid.* el amplio análisis de la jurisprudencia constitucional en materia de medio ambiente dictada entre 2008 y 2016 que, desde una perspectiva competencial, realiza Lucía Casado (2018).

¹⁴ Buena muestra de ello es la jurisprudencia dictada en materia de evaluación de impacto ambiental, con arreglo a la cual la evaluación de impacto ambiental no constituye actividad de ejecución ambiental, sino que se enmarca en la competencia sustantiva en que se incardina el proyecto u obra que deba ser aprobado o autorizado. Esta jurisprudencia se ha hecho extensiva a otros ámbitos como la evaluación de las repercusiones de planes o proyectos sobre los espacios integrados en la Red Natura 2000, las obras públicas de interés general y las infraestructuras de competencia estatal (CASADO CASADO, 2018).

¹⁵ Desde esta perspectiva, existe una clara tendencia a dar la razón al Estado en conflictos competenciales en que la competencia autonómica en materia ambiental colisiona con competencias estatales justificadas en títulos económicos, en cuyo ejercicio prima una visión económica y desarrollista. Los casos en que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre las prohibiciones absolutas y relativas en relación con la utilización de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional constituyen un buen ejemplo de ello.

o servicio meteorológico) que impidan el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias en materia de medio ambiente. Por otra parte, también se evidencian las dificultades que tienen las comunidades autónomas para obtener pronunciamientos favorables desde una perspectiva competencial, habida cuenta de que la mayor parte de sentencias del Tribunal Constitucional recaídas entre 2008 y 2016 contienen pronunciamientos favorables a los intereses del Estado. Existe, pues, una tendencia general a inclinar la balanza a favor del Estado en casos de conflictos donde se cuestiona el alcance de los respectivos títulos competenciales, estatales y autonómicos, con incidencia sobre el medio ambiente. Todo ello sin ocultar que existen algunas destacadas excepciones a esta tendencia general que preservan determinadas parcelas autonómicas de poder. Así sucede, por ejemplo, en materia de vertidos, a partir de su inserción en el título competencial de protección del medio ambiente, tanto desde una vertiente normativa como ejecutiva; o con la designación de verificadores ambientales, en que se ha preservado la función ejecutiva autonómica.

La recentralización competencial en medio ambiente a que venimos haciendo referencia, necesariamente debe incardinarse en un proceso de recentralización más general, que, aunque originado por causas diversas, tiene en la crisis económica desatada en España a partir de 2008 su causa más importante, puesto que ha servido, ante la necesidad de controlar los recursos en un momento de escasez y de incentivar el crecimiento económico, como justificación a la intensificación de los poderes del Estado central en muchos ámbitos, reduciendo la autonomía política y financiera, e incluso de gestión, de las comunidades autónomas¹⁶.

Ciertamente, las tendencias recentralizadoras por parte del Estado no cabe relacionarlas unívocamente con los contextos de crisis económica, habida cuenta de que el actual proceso de recentralización se está produciendo desde hace años. Sin embargo, este proceso se ha acelerado e intensificado con el estallido y posterior agudización de la crisis económica que, aunque no es la única justificación de todas las reformas normativas emprendidas, sí es el contexto que las condiciona y que, en materia ambiental, ha tenido una incidencia fundamental. En este escenario, la

¹⁶ Sobre el proceso de recentralización del Estado de las Autonomías, *vid.* ANTONIO UREÑA, Juan, 2016. p. 1359-1378.

recentralización se percibe como un elemento necesario y fundamental en un modelo de crecimiento económico global.

Sin embargo, la recentralización tiene consecuencias importantes en materia ambiental, tanto desde el punto de vista competencial, por la erosión progresiva de las competencias autonómicas que conlleva y la creciente dificultad para la adopción de políticas propias en materia ambiental por parte de las comunidades autónomas¹⁷, como desde el punto de vista de la protección del medio ambiente en sí, dado que adquieren mayor protagonismo las políticas y los objetivos de crecimiento económico y reactivación de la economía, en detrimento de la protección del medio ambiente. Paradójicamente, el reforzamiento de los poderes del Estado en materia ambiental no se traduce en una mayor protección del medio ambiente. Es más, la intensificación de los poderes del Estado, con la crisis como excusa, se ha utilizado, en muchos casos, para rebajar los estándares de protección ambiental hasta ese momento existentes, so pretexto de reactivar la economía. En este contexto, se va definiendo un panorama en que la limitación de las competencias de las comunidades autónomas en materia ambiental y la involución autonómica corren parejas a una situación de mayor desprotección del medio ambiente o, incluso, de regresión ambiental (JARIA i MANZANO, 2016, p. 1-2).

5. El derecho ambiental de la crisis en España

El derecho ambiental en España ha experimentado una evolución significativa en los últimos años, en buena medida como consecuencia de la crisis económica. Las transformaciones principales han venido de la mano de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa y han tenido reflejo en las normas ambientales aprobadas en los diferentes niveles de actuación (estatal, autonómico y local). Al análisis de estos cambios dedicamos las páginas que siguen.

5.1. Los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa y su incidencia en el derecho ambiental

¹⁷ La recentralización competencial también se manifiesta sobre los entes locales. Las competencias locales (débiles) ceden ante competencias estatales y políticas europeas (fuertes), que disponen de instrumentos obligatorios para su implementación (NOGUEIRA LÓPEZ, 2018, p. 46).

Entre las medidas que en el ámbito del derecho público se han planteado para salir de la crisis han tenido un especial protagonismo las de reducción del peso de las administraciones públicas, con supresión de organismos y entidades y con reducción de sus medios personales; y las de transformación de los regímenes de intervención, con un impulso decisivo de las comunicaciones y declaraciones responsables, que implican controles *a posteriori*, frente a los tradicionales mecanismos de control preventivo, así como otras medidas liberalizadoras. En este sentido, el derecho de la crisis es liberalizador. Y no se trata de un fenómeno sólo español, y mucho menos coyuntural. En este proceso de regeneración económica subyace una filosofía cercana a las posiciones liberales en las que el Estado se ve obligado a retroceder a favor de la sociedad y el individuo. Sin embargo, es preciso observar que la adopción de estas medidas en el sector ambiental va en contra de la recuperación de controles públicos más estrictos, que, de forma unánime, se considera necesario implementar en el sector económico-financiero a causa de los fallos del mercado que originaron la crisis. En otras palabras, en el derecho ambiental hay una inercia a continuar en el camino liberalizador iniciado en etapas previas a la crisis, incluso los controles ambientales pueden llegar a percibirse como obstáculos para la necesaria reactivación económica.

A continuación, analizamos detalladamente la incidencia que los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa a que hemos aludido, iniciados especialmente a raíz de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la DIRSE y que han llegado a una manifestación especialmente intensa con la aprobación de la LGUM, han tenido sobre el derecho ambiental en España, sin olvidar los riesgos que estos procesos también plantean, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente.

5.1.1. De la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio a la Ley de garantía de la unidad de mercado

El proceso liberalizador señalado, aunque externo al derecho ambiental, tiene una incidencia decisiva en él (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 432) y se ha desarrollado en tres momentos: la transposición de la DIRSE en el ordenamiento español, las normas aprobadas para dar respuesta a la crisis económica y la LGUM.

De este modo, la estela liberalizadora marcada por la DIRSE ha sido seguida en el ordenamiento español por otras normas, como la LES y la LMULC. A ello se ha unido la adopción de importantes medidas de simplificación administrativa en la normativa aprobada con el objeto de reactivar la economía. Y, más recientemente, la aprobación de la LGUM, que ha dado un nuevo impulso a las medidas de simplificación y liberalización, trasladando los principios y las reglas de la DIRSE a todos los sectores de la actividad económica, con consecuencias desreguladoras y regresivas, por lo que se refiere a la protección ambiental (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 433).

5.1.1.1. El impacto de la Directiva de servicios en el mercado interior

La DIRSE tiene como objetivo impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, eliminando los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados Miembros y limitan la libre circulación de servicios entre Estados y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos. Esta Directiva ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, LAS) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la anterior.

La LAS tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas. Para dar cumplimiento a esta finalidad, incluye las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación de las actividades de servicios.

La LAS se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, con algunas exclusiones recogidas en su artículo 2.2. Para estos supuestos a los que resulta de aplicación, la Ley parte de la libertad de establecimiento. Por ello, la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo cuando concurran determinadas

condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Dichas condiciones son la no discriminación (que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social); la necesidad (que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general); y la proporcionalidad (que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control *a posteriori* se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz). Además, en los casos en que pueda estar justificada la exigencia de una autorización previa en base a la concurrencia de dichos requisitos, deberá tratarse de autorizaciones regladas y se garantizará la aplicación general del silencio administrativo positivo (los supuestos de silencio negativo sólo pueden darse en el caso de excepciones previstas en una norma con rango de Ley y justificadas por razones imperiosas de interés general).

Por otra parte, la LAS establece, con carácter general, que la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido; y permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales¹⁸, de manera que se recoge la validez y eficacia nacional del título habilitante.

El sector ambiental no ha quedado al margen de las transformaciones derivadas de la transposición de la DIRSE¹⁹. Si bien la incidencia en este sector ha sido más limitada que en otros ámbitos (GALLEGO CÓRCOLES, p. 153-

¹⁸ *Vid.* el artículo 7 de la LAS.

¹⁹ Sobre el impacto de la DIRSE en el derecho ambiental, *vid.* CASADO CASADO, 2015. p. 209-222; GERARDO GARCÍA, 2012. p. 339-372; y PERNAS GARCÍA, 2012. p. 271-323.

155; PERNAS GARCÍA, 2012, p. 288)²⁰, la Ley 25/2009 y sus normas de desarrollo –en materia ambiental, el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación– han provocado la sustitución de autorizaciones por regímenes de comunicación o declaración responsable en muchos ámbitos de la intervención administrativa ambiental²¹, si bien es cierto que “ello se ha producido de forma mucho más limitada, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, que en otros sectores” (PERNAS GARCÍA, 2012, p. 288); la eliminación de determinados requisitos ambientales, prohibiciones, condiciones o límites al desarrollo de actividades de servicios, de carácter discriminatorio; la supresión de limitaciones territoriales y temporales en las autorizaciones ambientales incompatibles con la LAS; y la modificación de determinados procedimientos ambientales, con la finalidad de clarificar y simplificar su contenido.

Sin embargo, no puede olvidarse que, tanto en la DIRSE como en la LAS, la protección del medio ambiente se configura como razón imperiosa de interés general y ello permite que sirva de causa justificativa para excepcionar la aplicación de determinados aspectos de esta normativa (por ejemplo, permitiendo aplicar, excepcionalmente, regímenes de autorización o introducir limitaciones temporales y territoriales de las autorizaciones) y, en consecuencia, la elusión de sus objetivos principales (CASADO CASADO, 2013b, p. 320). De todas formas, ello no ha sido óbice para que los regímenes de comunicación avancen y sean la técnica utilizada para el control de las actividades con menor incidencia ambiental.

Se sustituyen, de esta forma, los tradicionales controles administrativos *a priori* que suponía el otorgamiento de licencias, por controles *a posteriori* de las actividades. Ello va a conllevar, sin duda, una notable agilización administrativa y va a simplificar la puesta en marcha de nuevas actividades, al no ralentizar su inicio. Sin embargo, también va a suponer un cambio importante de paradigma en la actuación de las

²⁰ Las razones por las que la incidencia de la normativa de servicios ha sido más limitada en el derecho ambiental son variadas (PERNAS GARCÍA, 2012, p. 281-288). Entre ellas, puede destacarse el hecho de que la protección del medio ambiente se contemple en esta normativa como razón imperiosa de interés general que puede justificar excepciones; y el hecho de que el derecho ambiental cuente con un amplio desarrollo a nivel de la Unión Europea, existiendo numerosas directivas en este ámbito, algunas de las cuales expresamente establecen regímenes de autorización (la LAS excluye de su ámbito de aplicación los aspectos expresamente recogidos en los regímenes de autorización previstos en la normativa de la Unión Europea –art. 4.3–).

²¹ *Vid.* al respecto GARCÍA-ÁLVAREZ, 2012, p. 361-369. Sobre el impacto de la DIRSE en materia de residuos y evaluación de impacto ambiental, *vid.* PERNAS GARCÍA 2010, p. 1-35.

administraciones públicas y un reto importante al que deberá hacerse frente los próximos años. La sustitución de autorizaciones por comunicaciones y declaraciones responsables no supone una pérdida de control por parte de la administración, sino un cambio en el momento en el que éste se lleva a cabo.

Como consecuencia de la incorporación de la DIRSE, la intervención administrativa sobre las actividades se basará en controles *a posteriori* más que en licencias previas y ello va a imponer profundas reformas estructurales en la organización de los servicios, dada la necesidad de dotarse de una verdadera estructura inspectora, con medios suficientes y adecuados. Los nuevos regímenes de comunicación previa y declaración responsable exigen potenciar la función inspectora y el establecimiento de controles periódicos. Asimismo, es necesario que las administraciones se doten de más efectivos (personales, materiales...) para desarrollar estas nuevas funciones. Por ello, las administraciones públicas deben hacer frente a un importante cambio de orientación para implantar gradualmente un modelo de control e inspección que sea eficaz, tarea que no ha resultado fácil en un periodo de grave crisis económica y de fuertes restricciones presupuestarias.

Es evidente que los procesos de liberalización de servicios y actividades económicas a que venimos haciendo referencia han introducido cambios importantes en la actividad de control e inspección en materia de protección ambiental²². Por una parte, los particulares adquieren una nueva posición que les va a exigir la realización de determinados controles o verificaciones. Por otra, la actividad administrativa de inspección adquiere una nueva dimensión en este contexto y requiere ser reforzada, dada la reducción de la intervención administrativa *ex ante* que se produce. Asimismo, en este nuevo contexto irrumpe con fuerza la colaboración privada y las entidades colaboradoras de la administración asumen un protagonismo creciente.

En otro orden de cosas, la LAS tienen una indudable incidencia en el ámbito competencial de la regulación de las actividades económicas de servicios, habida cuenta de que el establecimiento de la garantía de la validez en todo el territorio nacional del instrumento de control que proceda puede suscitar problemas con el reparto competencial existente (NOGUEIRA LÓPEZ, 2012, p. 121). Al establecerse la validez en todo el territorio nacional

²² Vid. CASADO CASADO, 2013a, p. 144-164.

del título habilitante obtenido en una parte del territorio, se va a permitir que las actividades económicas de servicios que han obtenido un título habilitante en una comunidad autónoma puedan actuar con este título en el resto de comunidades autónomas, sin tener que cumplir los requisitos ambientales específicos –que pueden ser más estrictos y exigentes– que éstas hayan establecido en base a sus competencias normativas en materia ambiental. De esta manera, quedaría sin efectos, en estos casos, su legislación ambiental propia, y, en particular, las normas adicionales de protección, que no van a poder aplicar. Ahora bien, como pone de manifiesto Juan José Pernas (2013, p. 374), el medio ambiente, por su consideración como razón imperiosa de interés general, puede justificar limitaciones territoriales a las autorizaciones de actividades.

5.1.1.2. El impacto de la normativa aprobada para dinamizar la actividad económica

Con posterioridad a la incorporación de la DIRSE al ordenamiento jurídico español, la tendencia liberalizadora se ha visto acrecentada con la LES, aprobada con el objeto de “introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible”²³ y que profundiza en la línea de simplificación administrativa ya adelantada por la LAS, al frenar y limitar las posibilidades de utilización por parte de los entes locales de las licencias como medio de intervención administrativa²⁴; y la normativa adoptada para dinamizar la actividad económica y luchar contra la crisis económica, tanto estatal como autonómica. Buen exponente de ello es, a nivel estatal, la LMULC. Esta Ley elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa para determinadas actividades comerciales minoristas y la prestación de determinados servicios previstos en su anexo, siempre que se

²³ *Vid.* el artículo 1 de la LES.

²⁴ La LES introduce dos nuevos preceptos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local: el 84 bis y el 84 ter. El primero de ellos prohíbe con carácter general el sometimiento a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. Se exceptúan de esta prohibición y podrán someterse a licencia o control preventivo “aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada”. Por su parte, el artículo 84 ter precisa que cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, “las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial”.

realicen a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados (superficie posteriormente ampliada hasta 750 metros, tras diversas modificaciones de la LMULC).

De igual modo, en los últimos años, en la normativa autonómica reguladora de la intervención sobre las actividades con incidencia ambiental ha emergido con fuerza la figura de la comunicación y también, aunque en menor medida, la declaración responsable. Si bien es cierto que en algunas ocasiones la aplicación de la autorización viene impuesta por el propio Derecho de la Unión Europea –así sucede, por ejemplo, en materia de prevención y control integrados de la contaminación y de vertidos– y que la consideración de la protección del medio ambiente y del entorno urbano como razón imperiosa de interés general permite mantener, si se respeta el principio de proporcionalidad, regímenes de licencia en este ámbito, la comunicación va ganando cada vez más espacio en el terreno ambiental²⁵, sobre todo para actividades de menor incidencia ambiental. Las leyes de las comunidades autónomas han incrementado en el ámbito de sus competencias el número de actividades para las que se exige alguno de estos instrumentos, si bien su regulación es muy diversa²⁶.

Los regímenes de comunicación y declaración responsable suponen una considerable simplificación y agilización administrativa a la hora de iniciar nuevas actividades. Sin embargo, su proliferación en materia ambiental no está exenta de riesgos. Entre ellos, se encuentran el de reducción del nivel de protección ambiental, la pérdida de seguridad jurídica de los promotores y titulares de las actividades sometidas a comunicación y declaración responsable y la disminución de la transparencia y de la participación pública derivada de la desaparición de los procedimientos autorizatorios (PERNAS GARCÍA, 2013, p. 368-372). Precisamente, para contrarrestar esos riesgos y, en particular, el de disminución de la protección ambiental, debe otorgarse un papel relevante a los regímenes de control e inspección, que deben reforzarse y adaptarse a esta nueva realidad para garantizar que la eliminación de los controles previos no se traduce en el

²⁵ Téngase en cuenta, sin embargo, que ello no supone ni mucho menos la desaparición de los regímenes de autorización en este ámbito (GALLEGO CÓRCOLES, 2013, p. 187).

²⁶ Vid. una panorámica general de los diferentes sistemas de intervención administrativa previstos por las comunidades autónomas en el ámbito de las actividades potencialmente lesivas para el medio ambiente en los trabajos realizados por Isabel Gallego (2013, p. 163-174) y Anna Pallarès (2012, p. 1-66).

incumplimiento de la normativa aplicable y en una disminución de la protección ambiental (DE LA VARGA PASTOR, 2017, p. 180-181).

Además de los cambios en las técnicas de intervención administrativa, la normativa adoptada para dinamizar la actividad económica también ha supuesto la integración de procedimientos y técnicas de intervención ambiental; la eliminación de requisitos ambientales entendidos como obstáculos al desarrollo de las actividades económicas; la introducción, en determinados supuestos, del silencio administrativo positivo, con el fin de impulsar la actividad administrativa; la eliminación de límites territoriales y temporales a la eficacia de las autorizaciones autonómicas o comunicaciones, como medida de impulso de la actividad económica; y determinadas medidas para agilizar los trámites administrativos para la puesta en marcha de actividades, como la reducción de los plazos en la tramitación de los procedimientos ambientales (PERNAS GARCÍA, 2013, p. 380-391).

En definitiva, las medidas derivadas de las normas aprobadas como respuesta a la crisis económica tanto a nivel estatal como autonómico “refuerzan los principios y técnicas derivados de la Directiva de servicios, extendiéndolas de forma ambiciosa a otros sectores del Derecho administrativo” (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 432), si bien la incidencia de este proceso liberalizador “ha sido menos ordenado, coherente y previsible y más intenso que el derivado de la DIRSE y ha abierto el camino a la reducción de las exigencias del Derecho ambiental, en pro de la eliminación de “trabas administrativas” para la reactivación de la actividad económica” (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 432).

5.1.1.3. El impacto de la Ley de garantía de la unidad de mercado

La LGUM potencia las medidas liberalizadoras de la DIRSE y de las políticas y normativas de respuesta a la crisis económica (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 433). De este modo, supone el último paso del proceso liberalizador a que venimos haciendo referencia e implica dar “una vuelta de tuerca a las medidas de simplificación y liberalización, trasladando los principios y reglas de la DIRSE a todos los sectores de la actividad económica y realizando una lectura radical de su contenido con consecuencias desreguladoras y regresivas en términos de protección ambiental” (PERNAS

GARCÍA, 2014a, p. 433). De este modo, se va más allá de lo que impone el Derecho de la Unión Europea (RODRÍGUEZ BEAS, 2016, p. 55).

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. Esta Ley, que se aplica al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional²⁷, parte de que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en la misma y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales. Al igual que sucede con la normativa de servicios, dos son los aspectos principales que plantea la aplicación de la LGUM. Por una parte, el tema de los títulos habilitantes que pueden exigirse para el acceso a actividades económicas. Por otra, el de la validez en todo el territorio de los títulos habilitantes, con el objetivo de hacer frente a la fragmentación del mercado nacional.

En cuanto a los títulos habilitantes, la LGUM parte de que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales. Desde la perspectiva que aquí nos interesa, esta Ley también limita la posibilidad de exigir una autorización, que queda supeditada a la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad²⁸. De acuerdo con su artículo 17, la exigencia de una autorización para el ejercicio de una actividad económica sólo podrá establecerse por una Ley²⁹ y siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente. La protección del medio ambiente, recogida como razón imperiosa de interés general en la DIRSE, también puede justificar la exigencia de una autorización para el ejercicio de una actividad económica, conforme a la LGUM.

Respecto a la eficacia en todo el territorio nacional, la LGUM, por una parte, prevé que, desde el momento en que un operador económico esté

²⁷ Vid. el artículo 2 de la LGUM.

²⁸ Sobre los principios de necesidad y proporcionalidad en la LGUM, *vid.* PERNAS GARCÍA, 2014b. p. 417-466.

²⁹ Se excluye el caso de que el régimen de autorización se exija por una norma comunitaria o tratado internacional, en que las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley.

legalmente establecido en un lugar del territorio español, podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar³⁰. Por otra, reconoce plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, a todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En suma, como pone de relieve REBOLLO PUIG (2015, p. 122), “lo que se consagra es la suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen (sobre todo de la Comunidad de origen) y la imposibilidad de oponer al operador de fuera ningún requisito o condicionamiento fijado en las normas aprobadas por la autoridad del lugar de destino (sobre todo, de la Comunidad de destino)”. Resulta destacable, además, que este obligado reconocimiento mutuo entre los diversos entes, en particular, entre diversas comunidades autónomas, y la sujeción única a la regulación de la comunidad de origen no admite excepciones basadas en ninguna razón imperiosa de interés general (REBOLLO PUIG, 2015, p. 122), por lo que la protección del medio ambiente no va a permitir matización de ningún tipo.

Desde una perspectiva competencial, el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas, tiene un impacto importantísimo sobre las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente. Esta incidencia es aún mayor que la producida por la LAS, habida cuenta de que este principio no admite en la LGUM excepciones fundamentadas en alguna razón imperiosa de interés general, como sí hace la LAS. Formalmente, la LGUM no impide que las comunidades autónomas sigan ejerciendo sus competencias en materia ambiental y puedan aprobar normas que establezcan requisitos ambientales en relación con el acceso a las actividades económicas e, incluso, someter una actividad a la necesidad de autorización u otro control previo, por lo que *a priori*, no supone una centralización competencial (URRUTIA LIBARONA, 2015, p. 234-235). En cambio, materialmente, la cuestión es distinta, ya que las regulaciones autonómicas que exijan elevados requisitos ambientales perderán eficacia a favor de aquellas otras más favorables por las que opte

³⁰ Artículo 19.1 de la LGUM. En ello insiste el artículo 19.3 de la LGUM.

el operador a la hora de acceder al mercado o establecerse y pueden devenir inútiles e, incluso, contraproducentes para sus intereses (REBOLLO PUIG, 2015, p. 135; y URRUTIA LIBARONA, 2015, p. 235). Como afirma Judith Gifreu (2014, p. 205), la aplicación de estos principios constituye una nueva forma de erosión autonómica porque “si bien sus efectos no alcanzan a constituir una uniformización *stricto sensu* de la diversidad normativa, sí que desvalorizan la autonomía reguladora de las Comunidades Autónomas – puesto que la normativa autonómica más laxa acabará imponiéndose en todo el territorio nacional– y causan un perjuicio económico de enormes consecuencias a sus haciendas públicas”.

Sin embargo, estas consecuencias negativas han sido frenadas por el Tribunal Constitucional. Recientemente, en la Sentencia 79/2017, de 22 de junio³¹, este Tribunal ha considerado que el principio de eficacia nacional es inconstitucional, tanto por exceder el alcance de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.13 CE, como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, al permitir la aplicación en un mismo lugar del territorio nacional de normativas diferenciadas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su procedencia. Por ello, ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 19 y 20 de la LGUM, pues los mismos sustentan toda su redacción en el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

5.1.2. Los límites y los riesgos de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación en el Derecho ambiental

Los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa descritos, como hemos constatado, están teniendo un impacto decisivo sobre el derecho ambiental, abriéndose el debate tradicional sobre el equilibrio entre protección ambiental y desarrollo

³¹ Sentencia 79/2017, de 22 de junio (ponente: Encarnación Roca Trías), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la LGUM. Con posterioridad a la Sentencia 79/2017, de 22 de junio, se han dictado otras tres Sentencias sobre la LGUM: 110/2017, de 5 de octubre (ponente: Pedro José González-Trevijano Sánchez), 111/2017, de 5 de octubre (ponente: Andrés Ollero Tassara), y 119/2017, de 31 de octubre (ponente: Alfredo Montoya Melgar), que resuelven, respectivamente, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LGUM por el Consejo Gobierno de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y el Gobierno de Canarias.

económico. Así, se ha producido la eliminación de regímenes autorizatorios y su sustitución por regímenes de control *ex post* –comunicaciones y declaraciones responsables–³², traducidos en inspecciones administrativas y en el incremento de controles administrativos –en muchos casos, externalizados–³³; se han suprimido límites temporales a las autorizaciones administrativas³⁴; se han eliminado límites territoriales a algunas autorizaciones; se han eliminado algunos requisitos ambientales, con la finalidad de contribuir a la reactivación de la actividad económica; se ha producido la integración y simplificación de algunos procedimientos autorizatorios; se han reducido cargas administrativas; y se ha introducido, en algunos casos, la regla del silencio administrativo positivo (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 436-440). Y todo esto se ha producido en un contexto de pérdida de peso de las políticas ambientales y de importantes recortes presupuestarios en este ámbito, en favor de la reactivación económica, al que ya nos hemos referido.

Estos procesos están derivando en una pérdida de presencia de las políticas ambientales y en la reducción de la intervención pública ambiental. Asimismo, han abierto el camino a la relajación de las exigencias del derecho ambiental. Ahora bien, también debe tenerse presente que, siendo el ambiental un ámbito especialmente sensible, los procesos de simplificación deben incluir un componente cualitativo que no está presente en otros ámbitos, dado que, como advierte Manuela Mora (2014, p. 87), “existe un mandato constitucional claro de garantía de la utilización racional de los recursos naturales que impide la prevalencia absoluta de consideraciones exclusivamente económicas, o de impulso de las actividades y servicios de esta naturaleza”. De este modo, la especialidad del medio ambiente como ámbito de proyección del principio de simplificación conlleva que la materialización del mismo deberá llevarse a cabo “a través de técnicas que

³² Sobre los cambios en las técnicas de intervención administrativa ambiental derivados de los procesos de liberalización y simplificación administrativa, *vid.* PERNAS GARCÍA, 2013. p. 351-398.

³³ Sobre las transformaciones de la actividad de control e inspección ambiental derivadas de los procesos de liberalización de servicios y actividades económicas, *vid.* CASADO CASADO, 2013a. p. 144-164 y DE LA VARGA, 2017, p. 164-167.

³⁴ Por ejemplo, así ha sucedido con el límite temporal de 8 años de validez que tenía la autorización ambiental integrada y que ha desaparecido en 2013, con la aprobación de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. En la actualidad, la Ley 16/2002, de 1 de julio, ha sido derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

no pongan en riesgo el bien jurídico protegido, y de ahí que se mantengan la mayoría de controles creados por las normas ambientales y sólo, de forma excepcional, ante actividades de menor incidencia ambiental, pueda articularse el principio considerado por la vía de la sustitución de las autorizaciones por las declaraciones responsables o comunicación” (MORA RUIZ, 2014, p. 89).

Resulta innegable que el proceso desregulador a que venimos haciendo referencia plantea, en términos de reducción del control público ambiental, una serie de riesgos importantes en el ámbito del derecho ambiental³⁵, como la eliminación injustificada de restricciones o requisitos ambientales necesarios. Estos procesos “anticrisis”, en pro de la reactivación de la actividad económica, al intensificar las medidas de liberalización, desregulación y simplificación con el fin de eliminar trabas y obstáculos administrativos, están introduciendo el riesgo de desregulación ambiental y de reducción de los estándares de protección. Como advierte Michel Prieur (2010, p. 60), “Los riesgos coyunturales como la reciente crisis económica o los riesgos políticos asociados a los cambios de gobierno constituyen una amenaza permanente para el derecho ambiental según su forma actual”.

En España, se advierte una tendencia a la rebaja de los estándares de protección ambiental como consecuencia del protagonismo de las medidas políticas y administrativas destinadas a reactivar la economía, existiendo ya algunos indicios de ese proceso. Así se evidencia, por ejemplo, en algunas de las modificaciones ya realizadas del derecho ambiental estatal (por ejemplo, en la reforma operada en materia de costas por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, una norma fuertemente cuestionada por la regresión que supone en muchos aspectos en relación con la legislación predecesora). Se advierte, de este modo, cómo es frecuente que, en casos de conflicto, se incline la balanza del interés público hacia el crecimiento económico y la reactivación de la economía, marginándose las cuestiones ambientales. Ahora bien, lo peor es que probablemente no sea una cuestión

³⁵ Alba Nogueira, Susana Borrás, Rosa Giles y Jordi Jaria (2016, p. 36-37) advierten que “en los últimos años, nos encontramos ante una progresiva retirada del sector público, en un marco constitucional que encauza los programas legislativos en el sentido de una disminución de la actividad, tanto económica como reguladora, de los poderes públicos ante la necesidad de atraer inversiones y las dificultades para acceder a una financiación adecuada. Se produce entonces un desequilibrio en favor de las libertades económicas y en perjuicio de los bienes jurídicos tradicionales asociados a la cláusula de Estado social, así como, por lo que aquí interesa, a la protección del medio ambiente”.

coyuntural o meramente transitoria. Así, la crisis económica se utiliza como coartada de un proceso más amplio de “percepción acomodaticia de los problemas ambientales” (LÓPEZ RAMÓN, 2011, p. 19), en que las cuestiones ambientales pasan a segundo plano. Se trata de un fenómeno que “se manifiesta bajo el manto protector de la crisis, pero que en verdad no es sino la manifestación de un proceso de desatención de la problemática ambiental, que encuentra ahora un buen momento para expresar, no sólo la inactividad, sino también actuaciones y soluciones abiertamente contrarias al principio de no regresión” (LÓPEZ RAMÓN, 2011, p. 20).

Cabe plantear en este punto el encaje de este “nuevo” derecho ambiental con el paradigma del desarrollo sostenible, que debe proyectarse sobre la ordenación jurídico-ambiental y particularmente sobre la regulación de los recursos naturales y la ordenación del territorio y el urbanismo, y con el propio modelo de Estado social y democrático de Derecho proclamado por la CE. Partiendo del valor normativo de la Constitución y de la inclusión de la idea de desarrollo sostenible en el artículo 45 de la CE, la protección del medio ambiente allí recogida es indisponible para el legislador en sus aspectos esenciales y constituye un límite negativo, por lo que debe plantearse dónde está el límite del retroceso del Estado ambiental de Derecho. Como advierte Manuela Mora (2014, p. 105),

la simplificación administrativa requiere de un esfuerzo sistematizador y metodológico que es trasladable a la gestión ambiental, pero que se cualifica ante la necesidad de asegurar la utilización racional de los recursos naturales, de forma que no puede quedar reducida a medidas de carácter desregulador, como reacción a un exceso de legalismo. En este sentido, las dificultades generales de la simplificación son las mismas en el ámbito de la gestión ambiental, pero aquí habrá que buscar otras soluciones ante la titularidad colectiva del bien que nos ocupa, y la implicación de públicos y privados en su garantía, pues también se plantean problemas adicionales como los derivados de la responsabilidad por daños al medio ambiente, ante los que es exigible una mayor claridad y determinación de la norma

Por otra parte, algunos autores están apelando al principio de no regresión ambiental como fundamento jurídico para evitar ciertos retrocesos del derecho ambiental. En este sentido, Michel Prieur (2010, p. 65) ha defendido la vigencia de un nuevo principio de “no regresión” en el

derecho ambiental, de modo que las exigencias de crecimiento no pueden suponer un sacrificio de los bienes ambientales. En su opinión,

La no regresión en derecho ambiental se justifica, en primer lugar, a través de razones vinculadas al carácter finalista de este derecho. En tal sentido, es inherente a los objetivos perseguidos por el derecho ambiental. También se fundamenta en el derecho ambiental internacional, que de forma permanente establece la idea de que el objetivo es la progresión de la protección del medio ambiente en beneficio de la humanidad. Finalmente, la no regresión del derecho ambiental se verá legitimada, de forma jurídica, a través de los derechos humanos, que reconocen a ciertos derechos fundamentales un carácter irreversible que en el futuro también se podrán reconocer a favor del derecho ambiental.

Igualmente, en España, Fernando López (2011, p. 20-21) también se refiere al principio de no regresión. En su opinión, “bajo la óptica de los ordenamientos nacionales, diversos elementos extraídos de los textos constitucionales, legales y reglamentarios y de la jurisprudencia avalan el reconocimiento de un principio de no regresión ambiental esgrimible frente a los cambios normativos”. Además, este principio de no regresión ambiental “es una adaptación a las circunstancias contemporáneas de la idea del progreso humano que está detrás de la declaración revolucionaria. Es una derivación del principio de desarrollo sostenible, que impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente” (LÓPEZ RAMÓN, 2011, p. 21). Sin embargo, en España pueden encontrarse claros ejemplos de

desatención de este principio por parte de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales (LÓPEZ RAMÓN, 2011, p. 21)³⁶.

Por su parte, Manuela Mora (2014, p. 105) apela a “la oportunidad de establecer sinergias entre la gestión ambiental y la simplificación, en el convencimiento de que uno de los elementos de competitividad de los actores económicos debe ser, también la protección del medio ambiente”. Ello es imprescindible para lograr una correcta articulación entre el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

En este contexto, el Derecho ambiental de la Unión Europea se erige como garante de la no regresión en materia ambiental frente a la reducción nacional de los estándares de protección ambiental y marca un límite infranqueable a la extensión de las medidas anticrisis y de reactivación de la economía.

5.2. La existencia de cambios profundos en la legislación ambiental

En el escenario objeto de análisis, la legislación ambiental estatal, autonómica y local ha experimentado grandes cambios, de impronta neoliberal y desreguladora. Desde esta perspectiva, se han modificado y revisado las principales leyes ambientales (en materia de prevención y control integrados de la contaminación, evaluación ambiental, patrimonio natural y biodiversidad, parques nacionales, costas, residuos, responsabilidad ambiental...). Además, las tendencias liberalizadoras y

³⁶ Fernando López (2011, p. 19-24) pone algunos ejemplos de regresiones del derecho ambiental en el año 2010 o, en otros términos, de infracciones o incongruencias en relación con el principio de no regresión ambiental. En relación con el poder legislativo, se refiere a la aprobación de leyes singulares que legitiman la reversión de la tutela ambiental; en general, se trata de leyes encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción o la legalización de obras y actividades, por lo que “Los poderes legislativos manifiestan, así, su preferencia por urbanizaciones, construcciones, pistas de esquí, complejos de ocio o puertos deportivos, frente a la protección del patrimonio cultural, el mantenimiento de la disciplina urbanística, la conservación de la biodiversidad, o la ordenación del territorio” (LÓPEZ RAMÓN, 2011, p. 21-22). En el ámbito del poder ejecutivo, apunta a los vaivenes constantes que sufren las estructuras ambientales y a la progresiva desaparición, en la administración estatal y en las administraciones autonómicas, de departamentos exclusivamente competentes en materia de medio ambiente. Y, respecto al poder judicial, llama la atención sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, ante supuestos de falta de aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales de un espacio protegido, declarada la nulidad de la declaración de protección de dicho espacio cuando ha sido realizada mediante declaración administrativa, por lo que termina desprotegiendo a estos espacios naturales, ya que la declaración de la inmediata nulidad puede provocar una desprotección ambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones de los intereses generales en juego. Por ello, en su opinión, sería conveniente matizar el alcance de la doctrina del Tribunal Supremo y diferir los efectos de tal nulidad hasta el momento en que se proceda a realizar la correspondiente declaración protectora por la administración competente.

simplificadoras que se han producido en el derecho administrativo han tenido una clara manifestación en las normas ambientales, que están reduciendo la intensidad de la intervención administrativa con la finalidad de dinamizar la actividad económica, mediante la eliminación de requisitos administrativos entendidos como “trabas”, “obstáculos” y “barreras” administrativas. En algunos casos, “nos encontraremos con la supresión de duplicidades injustificadas o la integración de procedimientos con un mismo objeto, pero en otros podemos apreciar excesos en la aplicación rigurosa del principio de proporcionalidad con efecto ambiental regresivo” (PERNAS GARCÍA, 2014a, p. 433-434).

Pero los cambios han ido más allá. No únicamente se han aprobado nuevas normas en materia ambiental o se han modificado las ya existentes con el fin de racionalizar la normativa ambiental e introducir medidas de simplificación administrativa y reactivación económica, sino que también ha sido frecuente la aprobación de leyes singulares encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción de determinadas actividades³⁷; de proyectos singulares estratégicos declarados de interés regional, con el fin de extraerlos de la tramitación ambiental ordinaria³⁸; o de leyes de convalidación, que son leyes de caso único destinadas a dar validez a una actuación administrativa anulada en sede jurisdiccional o en vías de serlo. De este modo, en materia ambiental, se asiste a una peculiar fuga del derecho administrativo hacia el derecho constitucional, mediante la cual se pretende eludir la aplicación de las leyes generales y el control estricto y eficaz de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal y como pone de manifiesto Íñigo Sanz (2013, p. 12).

Por otra parte, también debe tenerse presente la orientación recentralizadora que se advierte en muchas de las normas ambientales aprobadas por el Estado³⁹. Este proceso de recentralización de competencias en materia ambiental al que ya nos hemos referido⁴⁰ y que se ha producido con gran intensidad entre 2008 y 2016 tiene consecuencias importantes,

³⁷ Sobre esta cuestión, *vid.* Alba Nogueira, Susana Borrás, Rosa Giles y Jordi Jaria (2016, p. 44-46).

³⁸ *Vid.* Alba Nogueira (2017, p. 307-309).

³⁹ Constituyen una buena muestra de esta orientación recentralizadora las Leyes 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; y la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales. Sobre ello, *vid.*, respectivamente, los trabajos de Ángel Ruiz de Apodaca (2014, especialmente, p. 60-66) y Anna Pallarès (2014, p. 2289-2312).

⁴⁰ *Vid.* el apartado 4 de este trabajo.

tanto desde el punto de vista competencial, como desde el punto de vista de la protección del medio ambiente en sí. Desde la perspectiva del Estado, la recentralización supone una intensificación de sus poderes, tanto a nivel normativo como ejecutivo, que se traduce no sólo en el ejercicio por parte de los organismos centrales del Estado de competencias que anteriormente ejercían las comunidades autónomas, sino también en la imposición, de forma directa o indirecta, de nuevos controles, límites o condiciones al ejercicio de las competencias autonómicas que antes no existían. Desde la perspectiva de las comunidades autónomas, se debilitan sus competencias en materia de medio ambiente, que progresivamente van estrechando sus márgenes. Esa erosión progresiva de las competencias autonómicas se traduce tanto en el nivel normativo, con un ámbito sobre el que proyectar su capacidad normativa cada vez más limitado por el amplio alcance otorgado a la legislación básica sobre protección del medio ambiente y por el juego de otros títulos competenciales concurrentes, como en el nivel ejecutivo, como consecuencia de la progresiva asunción por parte del Estado, a través de vías muy diversas, de funciones ejecutivas en materia ambiental que, en principio y como regla general, le estaban vedadas.

La conjunción de estas circunstancias se materializa en una disminución de la autonomía política y financiera de las CCAA –y también de la autonomía administrativa– en este ámbito. En definitiva, se aprecia claramente una involución autonómica y un desapoderamiento progresivo de las comunidades autónomas que también es visible en otros muchos ámbitos sectoriales, más allá del ambiental. El debilitamiento de las competencias autonómicas en materia ambiental se traduce en una creciente dificultad para adoptar políticas propias en este ámbito, con la consiguiente disminución de su capacidad de autogobierno. En efecto, la posibilidad de que las comunidades autónomas pueden adoptar políticas propias y diferenciadas en los diferentes sectores ambientales queda fuertemente limitada por la actuación normativa estatal –también por la de la Unión Europea–, que cada vez abarca un ámbito material más extenso y es más detallada. En este contexto, el margen que resta a las comunidades autónomas para implementar políticas propias en los diferentes sectores ambientales es muy exiguo, siendo en algunos casos (como, por ejemplo, en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos o de comercio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero) casi nulo. Esta circunstancia provoca que, en muchos casos, la normativa ambiental que se

adopta a nivel autonómico, más que novedosa desde un punto de vista sustantivo, sea sobre todo de carácter organizativo, procedimental, sancionador y/o financiero y tenga un alcance limitado, dirigido principalmente a aplicar las políticas y las normas previamente fijadas por la Unión Europea y por el Estado. Además, la competencia para dictar normas adicionales de protección, que habría de permitir el establecimiento de estándares de protección ambiental más elevados que supongan políticas públicas diferenciadas, también tiene unas posibilidades limitadas. Ello se debe sobre todo a dos razones fundamentales. Por una parte, los estándares de protección ambiental ya incorporados en la normativa europea y estatal, con un notable nivel de exigencia, dificultan la viabilidad práctica de esta opción, aunque no la imposibilitan (buena muestra de ello es la reciente aprobación de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático). Por otra, algunos criterios interpretativos utilizados por el Tribunal Constitucional impiden el juego de las normas adicionales de protección en determinados ámbitos (por ejemplo, para prohibir la técnica de la fractura hidráulica o para establecer niveles de protección adicional en relación con las instalaciones de radiocomunicación).

En otro orden de cosas, también debe tenerse presente que el reforzamiento del principio de estabilidad presupuestaria y el establecimiento de controles intensos por parte del Estado sobre el presupuesto de las comunidades autónomas –tras la reforma del artículo 135 de la CE, que supone la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, ya recogido con anterioridad en la legislación, si bien ahora se impone de forma más estricta y reforzada; y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera– también tienen un impacto importante sobre la capacidad autonómica para desarrollar políticas propias en materia ambiental, adaptadas a las necesidades de su territorio.

Finalmente, desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada, cabe destacar el déficit democrático que acompaña a las últimas reformas normativas en materia ambiental (proliferación de decretos leyes, leyes de lectura única, introducción de reformas a través de enmiendas parlamentarias en textos sin conexión material con la materia objeto de modificación, de leyes ómnibus que, en un texto único, proceden a la modificación de diversas normas con rango de ley, sobre materias muy diversas, sin hilo conductor entre ellas, de leyes de acompañamiento de los

presupuestos que modifican numerosas normas...), común por lo demás a otros ámbitos de intervención.

6. Las oportunidades de la crisis en el derecho ambiental

Si bien un contexto de crisis como el vivido en los últimos años, como hemos visto, puede proyectar y efectivamente proyecta algunos efectos negativos sobre el derecho ambiental y se ha materializado en algunos retrocesos en la legislación ambiental, la crisis también ha tenido algunos efectos positivos para el medio ambiente –más allá de la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero o de la bajada de las agresiones ambientales, a causa de la disminución de la actividad económica– y ha provocado algunas transformaciones importantes en el derecho ambiental. La Comisión, en 2009, ya advertía de ello:

(...) la crisis brinda la oportunidad única para "ecologizar" nuestra economía y sentar las bases para un crecimiento con bajas emisiones de carbono y con poco consumo de recursos. Puesto que la recesión afecta a nuestras políticas, una política de medio ambiente más fuerte puede contribuir a la recuperación económica y a una competitividad duradera de la Unión Europea. El Plan Europeo de Recuperación Económica, adoptado por la Comisión en noviembre de 2008, incluye medidas y herramientas para aumentar la eficiencia energética, fomentar las ventas de productos ecológicos y desarrollar una infraestructura de TIC de banda ancha y una tecnología limpia para vehículos y la construcción⁴¹.

Desde esta perspectiva, existen algunos ámbitos donde la crisis puede tener o ha tenido ya efectos beneficiosos y en los que se han adoptado, como consecuencia de la crisis, medidas con repercusiones positivas para el medio ambiente⁴². En unos casos, se trata de medidas dirigidas a fomentar un comportamiento o actividad beneficiosa para el medio ambiente. En otros, de medidas encaminadas a ahorrar costes, pero que, al mismo tiempo, producen un beneficio ambiental⁴³. Pueden citarse, por ejemplo, las medidas

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Revisión de la Política de Medio Ambiente en 2008" [COM (2009) 304 final, Bruselas, 24 de junio de 2009], p. 3.

⁴² *Vid.* al respecto Miren Sarasibar (2013, p. 287-306, especialmente p. 295-299).

⁴³ *Ibidem*, p. 296.

adoptadas en el ámbito de la eficiencia energética o la regeneración urbana, así como la constitución del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.

En el ámbito de la eficiencia energética, en España, se han producido avances significativos los últimos años, en buena medida como consecuencia de la incorporación al ordenamiento jurídico español de las Directivas de la Unión Europea en este ámbito. La eficiencia energética constituye un aspecto esencial de la estrategia europea para un crecimiento sostenible en el horizonte 2020, y una de las formas más rentables para reforzar la seguridad del abastecimiento energético y para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes. En este ámbito, podemos destacar la aprobación de algunas normas relevantes, sin ánimo de exhaustividad, dada la amplia normativa existente en la materia. Así, en primer lugar, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que incorpora al derecho español la regulación de la certificación de eficiencia energética de edificios prevista en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios y mediante el cual se aprueba el procedimiento bifásico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios⁴⁴, con el fin de promover la eficiencia energética, mediante la información objetiva que obligatoriamente se habrá de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones. En segundo lugar, el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone parcialmente la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Su objeto es el establecimiento de un marco normativo que desarrolle e impulse actuaciones dirigidas a la mejora de la eficiencia energética de una organización, a la promoción del ahorro energético y a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que permitan contribuir a los objetivos de la Unión Europea en materia de eficiencia energética. De este modo, se pretende promover un conjunto de actuaciones a realizar dentro de los procesos de consumo energético que

⁴⁴ Modificado mediante el Real Decreto 564/2017, de 2 de junio.

puedan contribuir al ahorro y la eficiencia de la energía primaria consumida, así como a optimizar la demanda energética de la instalación, equipos o sistemas consumidores de energía, además de disponer de un número suficiente de profesionales competentes y fiables a fin de asegurar la aplicación efectiva y oportuna de la citada Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012.

En materia de regeneración urbana, cabe destacar la aprobación, a nivel estatal, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas⁴⁵, que tiene como objetivos principales potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible; ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas; y fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando el marco normativo español al europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética⁴⁶. De esta forma, con carácter básico, se establece un nuevo marco jurídico y administrativo para sustentar las actuaciones en la materia, removiendo los obstáculos legales que impiden su viabilidad técnica y económica y propiciando la generación de ingresos para hacer frente a su ejecución. Entre otras cosas, esta ley ha llevado a cabo una amplia y ambiciosa modificación de la legislación básica en materia de suelo. Esta modificación ha permitido en el ámbito autonómico adaptar la normativa urbanística para integrar de forma novedosa los aspectos ambientales, económicos y sociales, con el objetivo de rehabilitar el patrimonio edificado, revitalizar el tejido social, mejorar la eficiencia ecológica de la ciudad y promover formas de transporte sostenibles, a través de la coordinación administrativa como herramienta de gestión.

⁴⁵ Los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava de esta Ley han sido derogados por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. Asimismo, las disposiciones finales decimonovena y vigésima de dicha ley, en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos derogados (*vid.* la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

⁴⁶ Sobre este tema *vid.* Tomás Quintana (2016).

Por último, el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible⁴⁷ es un fondo de carácter público, adscrito a la Secretaría de Estado de Cambio Climático y carente de personalidad jurídica. Se crea por la LES con el objeto de generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España mediante actuaciones de ámbito nacional⁴⁸. En particular, pretende la adquisición de créditos de carbono, en especial los derivados de proyectos realizados o promovidos por empresas en el marco de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, con la finalidad de incentivar la participación de las empresas españolas en dichos mecanismos. El Fondo se destinará de manera preferente a proyectos de eficiencia energética, energías renovables y gestión de residuos y aquellos que representen un elevado componente de transferencia de tecnología en el país donde se lleven a cabo⁴⁹.

Con posterioridad a la LES, la actividad y organización del Fondo, previsto en su artículo 91, ha sido regulada por el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, que establece el procedimiento de compra de créditos de carbono y reitera los dos objetivos específicos claramente interrelacionados del Fondo: “generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España”⁵⁰. El instrumento utilizado para conseguir estos objetivos es la adquisición de créditos de carbono⁵¹, promoviendo

⁴⁷ Vid. sobre este Fondo Miren Sarasibar (2013, p. 301-306).

⁴⁸ Desde la perspectiva competencial, este Fondo, cuya adopción se justifica tanto en la LES como en el Real Decreto que lo desarrolla en los artículos 149.1.23 y 149.1.25 de la CE, tiene interés por la conflictividad competencial que ha suscitado, ya que ha sido cuestionado en el marco del recurso de inconstitucionalidad contra la LES interpuesto por el Gobierno de Canarias, resuelto en sentido desestimatorio en la Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2017, de 6 de julio (ponente: Alfredo Montoya Melgar), y del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1494/2011, admitido a trámite pero aún pendiente de resolución.

⁴⁹ Artículo 91.1 y 2 de la LES.

⁵⁰ Artículo 2.2 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre.

⁵¹ A estos efectos, se entiende por créditos de carbono “aquellas unidades susceptibles de transmisión que representen una tonelada de dióxido de carbono equivalente, con independencia de su denominación. Así, se entenderán incluidas las definidas en el artículo 2, párrafos o) y p), de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en el artículo 2, párrafos f), g), h) e i), del Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto, las que puedan resultar de acuerdos internacionales en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático o de normas de derecho comunitario europeo, así como las reducciones verificadas de emisiones derivadas de proyectos ubicados en territorio nacional de acuerdo con lo previsto en este real decreto” (art. 2.3 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre).

actuaciones de ámbito nacional, con la finalidad de proteger el medio ambiente ante las emisiones de gases de efecto invernadero. Estos créditos de carbono son los activos evaluables en términos monetarios que resulten de actuaciones de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, como pueden ser, por ejemplo, reformas o supresión de las instalaciones emisoras, captación y almacenamiento de gases para impedir su emisión a la atmósfera o, incluso, la puesta en marcha de actividades y de instrumentos que reduzcan los efectos perjudiciales de los gases y que operen como sumideros (plantaciones boscosas y similares). Cada unidad de reducción de emisiones equivale a una tonelada de dióxido de carbono o de otro de los gases asimilables que se ha de dejado de emitir a la atmósfera, o que se ha extraído de ésta mediante la acción de sumideros, responsables de la eliminación de un contaminante del ambiente. En cualquier caso, los créditos de carbono adquiridos por el Fondo se constituirán en activos del Estado y podrán enajenarse, en particular, si resultan innecesarios para atender los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de España en el ámbito internacional⁵².

La administración, gestión y dirección del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible se lleva a cabo a través de un Consejo Rector⁵³ y de su Comisión Ejecutiva⁵⁴, órganos integrados casi exclusivamente por altos cargos del Gobierno estatal. En cuanto a los recursos del Fondo, se prevé su dotación con las aportaciones que anualmente se consignen en los Presupuestos Generales del Estado, si bien también podrá financiarse con los recursos derivados de la enajenación, en su caso, de los créditos de carbono adquiridos⁵⁵.

7. Consideraciones finales

A la vista de lo expuesto en las páginas precedentes, es innegable que la crisis económica ha tenido un impacto decisivo en el derecho ambiental español y que no corren buenos tiempos para la protección del medio ambiente. La fuerte crisis producida estos últimos años, que ha actuado como motor fundamental para la transformación del derecho público, ha

⁵² Artículo 5.4 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre.

⁵³ Sobre el Consejo Rector, *vid.* el artículo 14 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre.

⁵⁴ Sobre la Comisión Ejecutiva, *vid.* el artículo 15 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre.

⁵⁵ Artículo 10 del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre.

tenido una proyección decisiva en las políticas ambientales y en el derecho ambiental.

Las políticas ambientales, más allá de las restricciones presupuestarias a que se han visto sometidas, han sufrido una ralentización importante, sometiéndose, en buena medida, al crecimiento económico y a la necesidad de reactivar la economía. Y ello no ha sucedido sólo en España, sino que se ha plasmado también en la evolución reciente de la política ambiental de la Unión Europea. Se trata, además, de un fenómeno que se ha manifestado con independencia de la filiación política de los partidos gobernantes, que ha sido de signo diverso entre 2008 y 2016; y que encuentra reflejo en la propia organización administrativa, sintomática del debilitamiento de las políticas ambientales. Buena muestra de ello es la desaparición, en los ejecutivos estatal y autonómicos, de departamentos que exclusivamente concentran las competencias ambientales, siendo la opción alternativa elegida la unión orgánica de la materia ambiental con sectores o ámbitos que presentan graves problemas ambientales (por ejemplo, la agricultura, las obras hidráulicas o las infraestructuras), quedando lo ambiental relegado a un segundo plano.

Asimismo, se ha producido una recentralización competencial importante en materia ambiental, al servicio del mercado y en detrimento de la protección del medio ambiente, que ha supuesto un fortalecimiento de las competencias estatales y una erosión progresiva de las competencias autonómicas, con la consiguiente limitación para llevar a cabo políticas propias en este ámbito. Esta recentralización competencial se manifiesta a través de una legislación estatal expansiva, con la atribución de importantes poderes al Estado, que llegan, incluso, al ejercicio de amplias competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, que, en principio, habrían de corresponder con carácter general a las comunidades autónomas; de una amplia actividad de fomento desarrollada por el Estado de manera centralizada, obviando los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional; y de una jurisprudencia constitucional que efectúa, en muchos casos, una lectura restrictiva del ámbito competencial autonómico en materia ambiental.

Por su parte, la normativa ambiental ha estado fuertemente marcada por una idea desreguladora, que ha pasado a vertebrar las políticas ambientales y las iniciativas normativas, a raíz de los procesos de liberalización, desregulación y simplificación administrativa iniciados con la

transposición de la DIRSE, acentuados con la LES y la normativa adoptada con el fin de reactivar la maltrecha economía y culminados con la aprobación de la LGUM. De este modo, se aprecia en la normativa ambiental un profundo cambio en el diseño de los mecanismos de intervención administrativa, con una apuesta por los mecanismos de control *ex post* (comunicaciones y declaraciones responsables) en detrimento de los controles previos efectuados a través de autorizaciones administrativa para las actividades de menor incidencia ambiental; y una inquietud por eliminar trabas que puedan obstaculizar la reactivación económica (por ejemplo, eliminación de requisitos ambientales que puedan suponer un obstáculo al desarrollo de las actividades económicas; eliminación de límites territoriales y temporales a la eficacia de los títulos habilitantes, como medida de impulso de la actividad económica; introducción, en determinados supuestos, del silencio administrativo positivo, con el fin de impulsar la actividad administrativa, lo que en materia ambiental resulta cuestionable; y determinadas medidas para agilizar los trámites administrativos para la puesta en marcha de actividades, como la reducción de los plazos en la tramitación de los procedimientos ambientales). Asimismo, se advierten algunos mecanismos de corte más novedoso (paradigmático es el caso de los bancos de conservación de la naturaleza, previstos en la Ley de evaluación ambiental).

Sin embargo, el proceso desregulador analizado en este trabajo plantea una serie de riesgos importantes para el derecho ambiental, en términos de reducción de los estándares de protección. De hecho, so pretexto de reactivar la economía, se advierte ya una tendencia a la rebaja de estos estándares en muchos ámbitos y riesgos serios de regresión ambiental, a los que nos hemos referido en este trabajo. Asimismo, se advierte una tendencia a inclinar la balanza a favor del desarrollo económico en perjuicio de la protección ambiental.

Sin embargo, no puede olvidarse que la protección del medio ambiente constituye un objetivo constitucional fundamental, plasmado en el artículo 45 de la CE, que, en ningún caso, debiera desatenderse. Es más, los poderes públicos, con arreglo a este precepto, tienen el mandato de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Por estas razones, la crisis económica y la necesidad de impulsar el desarrollo económico no puede utilizarse como coartada o como argumento contra el medio ambiente. Al contrario, la variable ambiental debe ser integrada y estar presente en todos los ámbitos y los intereses públicos ambientales deben protegerse adecuadamente, impidiéndose la prevalencia absoluta de consideraciones exclusivamente económicas. No podemos olvidar que el medio ambiente es fundamental para la vida y que los recursos naturales constituyen el principal activo de nuestro patrimonio colectivo. Sin la adecuada protección de los mismos, no podrá lograrse un progreso ni un desarrollo económico adecuados.

8. Referencias

BLASCO ESTEVE, Avelino (coord.). **El Derecho público de la crisis económica**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

CASADO CASADO, Lucía. Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas. En: SANZ LARRUGA, Francisco Javier; GARCÍA PÉREZ, Marta; PERNAS GARCÍA, Juan José (dirs.). **Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013. p. 143-191.

CASADO CASADO, Lucía. Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general. En: CASADO CASADO, Lucía; FUENTES i GASÓ, Josep Ramon; GIFREU FONT, Judith (dirs.). **Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 283-349.

CASADO CASADO, Lucía. Environmental protection as an exception to the freedom of establishment and the freedom to provide services in the European Unión. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, vol. 24, issue 2, p. 209-222, julio 2015.

CASADO CASADO, Lucía. **La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente**. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2018 (en prensa).

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Tendencias y retos pendientes de la inspección ambiental en el actual contexto de liberalización de las actividades económicas. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 313, p. 133-188, abr./may. 2017.

EMBED IRUJO, Antonio. El derecho público de la crisis económica (VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011). En: BLASCO ESTEVE, Avelino (coord.). **El Derecho público de la crisis económica**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 21-120.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. La incidencia de la Directiva de servicios en el medio ambiente. En: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis; ALONSO GARCÍA, C. (dirs.); DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario (coords.). **Tratado de Derecho Ambiental**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 145-196.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. La incidencia de la Directiva de Servicios en el Derecho ambiental. En: AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç; NOGUERA DE LA MUELA, Belén (dirs.). **El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales**. Barcelona: Atelier, 2012. p. 339-372.

GIFREU FONT, Judith. La impronta de la Directiva de Servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado. **Revista Vasca de Administración Pública**, Bilbao, n. 98, p. 169-216, ene./abr. 2014.

JARIA i MANZANO, Jordi. Jurisprudencia constitucional en materia de protección del medio ambiente. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, vol. VII, n. 2, p. 1-22, 2º semestre 2016.

JARIA i MANZANO, Jordi. Constitución, desarrollo y medio ambiente en un contexto de crisis. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, vol. VIII, n. 1, p. 1-21, 1er semestre 2017.

LINDE PANIAGUA, Enrique. Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, Madrid, n. 14, p. 83-101, 1er semestre 2008.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Introducción general: regresiones del Derecho ambiental. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2011**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2011. p. 19-24.

MÍGUEZ MACHO, Luis; ALMEIDA CERREDA, Marcos; SANTIAGO IGLESIAS, Diana (coords.). **La simplificación de los procedimientos administrativos**. Actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2014.

MORA RUIZ, Manuela. Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y gestión del medio ambiente. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 29, p. 77-109, sep./dic. 2014.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades ¿Reactivación económica o pretexto desregulador? En: BLASCO ESTEVE, Avelino (coord.). **El Derecho público de la crisis económica**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 21-120.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Capítulo 4. La administración comprobadora: Defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.); ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia; ALMEIDA CERREDA, Marcos (coords.). **La Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos**. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012, p. 99-127.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Pack premium o pack básico ¿Ordenamiento ambiental dual? **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 38, p. 297-325, sep./dic. 2017.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Desarrollo urbano sostenible: ¿Actuar localmente sin cambio global? **Cuadernos de Derecho local**, n. 43, p. 32-65, ene./abr. 2018.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; BORRÁS PENTINAT, Susana; GILES CARNERO, Rosa; JARIA MANZANO, Jordi. Marco general. El medio ambiente en los tiempos de la globalización neoliberal. En: SANZ LARRUGA, Francisco Javier; PERNAS GARCÍA, Juan José (dirs.); SÁNCHEZ, Jennifer (coord.). **Derecho ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover**. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016. p. 21-48.

PALLARÈS SERRANO, Anna. El libre acceso a las actividades de servicios y su aplicación en el ámbito de las actividades clasificadas. Estudio del comportamiento normativo de las Comunidades Autónomas. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, vol. III, n. 2, p. 1-66, 2º semestre 2012.

PALLARÈS SERRANO, Anna. Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los parques nacionales. **Revista Vasca de Administración Pública**, Bilbao, n. 99-100 (Demetrio Loperena Rota. *In Memoriam*), vol. III, p. 2289-2312, may./dic. 2014.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la evaluación de impacto ambiental y de la ordenación administrativa de la gestión de residuos. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Tarragona, v. 1, n. 2, p. 1-35, 2º semestre 2010.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Capítulo 11. El efecto desregulador de la Directiva de servicios y su incidencia en la ordenación administrativa ambiental. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (dir.); ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia; ALMEIDA CERREDA, Marcos (coords.). **La Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos.** Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012. p. 271-323.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Capítulo IX. Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental. En: CASADO CASADO, Lucía; FUENTES i GASÓ, Josep Ramon; GIFREU FONT, Judith (dirs.). **Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2013. p. 351-398.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). **Observatorio de Políticas Ambientales 2014.** Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2014. p. 431-462.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Capítulo VIII. El “principio de necesidad y de proporcionalidad” en la Ley de garantía de unidad de mercado. En: ALONSO MAS, María José (dir.). **El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado.** Madrid: La Ley, 2014. p. 417-466.

PRIEUR, Michel. El nuevo principio de "no regresión" en derecho ambiental, discurso pronunciado en el acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Zaragoza. En: **Acto de investidura del grado de Doctor Honoris Causa. Manuel Losada Villasante, Michel Prieur, Frank T. Avignone.** Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010. p. 123-183.

QUINTANA LÓPEZ, Tomas (dir.); CASARES MARCOS, Ana Belén (coord.). **Urbanismo sostenible: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

REBOLLO PUIG, Manuel. El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional. **Revista Andaluza de Administración Pública**, Sevilla, n. 91, p. 91-146, ene./abr. 2015.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El urbanismo comercial en el ordenamiento jurídico español: de la transposición de la directiva de servicios al impacto de la ley de garantía de la unidad de mercado. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, año 16, n. 64, p. 41-64, abr./jun. 2016.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. Marco jurídico de la evaluación ambiental. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. María (dir.). **Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental**, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2014, p. 29-116.

SANZ RUBIALES, Íñigo. Medio ambiente y leyes de blindaje: en defensa del derecho administrativo. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, n. 26, p. 11-22, sep./dic. 2013.

SARASÍBAR IRIARTE, Miren. Las oportunidades de la crisis económica en el Derecho ambiental. En concreto, el Fondo de Carbono. **Revista Aragonesa de Administración Pública**, Zaragoza, n. 41-42, p. 287-306, 2013.

UREÑA SALCEDO, Juan Antonio. La recentralización del Estado autonómico. En BAÑO LEÓN, José María (coord.). **Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado**, Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016. p. 1359-1378.

URRUTIA LIBARONA, Íñigo. Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba; LOIS GONZÁLEZ; DIZ OTERO, (coords.). **Crisis, derechos sociales e igualdad**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015. p. 77-115.