



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo

*Euro-Latin American Journal of Administrative Law*



Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo

ISSN: 2362-583X

revistaredoeda@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Pernas García, Juan José

Libertad de prestación de servicios en la Unión Europea y protección  
del medio ambiente: liberalización versus intervención pública

Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 1, núm. 2, 2014, Julio-Diciembre

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=655969785005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 1 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2014 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Promoción:



Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL LITORAL



PONTIFICA  
UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DO PARANÁ



UNIVERSIDADE DA  
CORUÑA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE ROSARIO



UNIVERSIDADE DE  
SANTA CRUZ DO SUL



UNIVERSIDAD DE  
SALAMANCA



UNIVERSIDAD  
EMPRESARIAL SIGLO 21



INSTITUTO DE DIREITO  
ROMEU F. BACELLAR



UNIVERSIDAD DE  
HUELVA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL COMAHUE



FACULDADES  
INTEGRADAS  
DO BRASIL



UNIVERSITÀ  
COMMERCIALE  
LUIGI BOCCONI



ASOCIACIÓN ARGENTINA  
DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO



ESCUELA LIBRE DE  
DERECHO  
UNIVERSIDAD



UNIVERSITÀ LUM  
JEAN MONNET



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



DOI: WWW.DX.DOI.ORG/10.14409/RR.V1I2.4620

REVISTA EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ISSN 2362-583X

## LIBERTAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: LIBERALIZACIÓN *VERSUS* INTERVENCIÓN PÚBLICA

### *FREEDOM TO PROVIDE SERVICES IN THE EUROPEAN UNION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: LIBERALIZATION “VERSUS” PUBLIC INTERVENTION*

JUAN JOSÉ PERNAS GARCÍA

Profesor Titular de Derecho administrativo de la Universidad de A Coruña (A Coruña, España). Doctor en Derecho por la Universidad de A Coruña (España). Coordinador de la "Red ECOVER. Propuestas jurídicas para una economía verde". Coordinador ejecutivo de la Red Iberoamericana de Contratación Pública ([www.redicop.com](http://www.redicop.com)). Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales y del Observatorio de Contratación Pública ([www.obcp.es](http://www.obcp.es)), que agrupa a los especialistas en ambas materias en España. E-mail: [jpernasg@udc.es](mailto:jpernasg@udc.es)

Recibido el: 15.04.2014

Aprobado el: 23.05.2014

#### RESUMEN

El artículo analiza el tema de la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea y la protección del medio ambiente desde la perspectiva de los impactos del proceso desregulador iniciado por la Directiva de servicios en el Derecho Ambiental, examinando la tensión entre la liberalización y la intervención pública en esta materia.

**Palabras-clave:** libertad de prestación de servicios; Unión Europea; protección del medio ambiente; liberalización; intervención pública.

#### ABSTRACT

The article analyses the issue of freedom of provision of services in the European Union and the protection of the environment from the perspective of the impacts of the deregulatory process initiated by the services directive in environmental law, examining the tension between liberalization and public intervention in this matter.

**Keywords:** freedom to provide services; European Union; environmental protection; liberalization; public intervention.

Referencia completa de este artículo: PERNAS GARCÍA, Juan José. Libertad de prestación de servicios en la Unión Europea y protección del medio ambiente: liberalización versus intervención pública. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 1, n. 2, p. 95-138, jul./dic. 2014.



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** El impacto directo del proceso desregulador iniciado por la Directiva de servicios en el Derecho ambiental. **2.1.** Las medidas ambientales restrictivas de la libertad de servicios: justificación y límites. **2.2.** La incidencia limitada de la normativa de servicios en el Derecho ambiental. **2.3.** La sustitución de la autorización por la declaración responsable o la comunicación en el Derecho ambiental. **2.4.** La exigencia de “requisitos” ambientales a los operadores de servicios. **2.5.** El principio de concurrencia y los procedimientos limitativos del número de autorizaciones. **2.6.** El impacto de la Directiva de servicios en las entidades colaboradoras de la Administración en materia ambiental. **2.7.** La reducción de la intensidad del régimen de intervención administrativa para las actividades adscritas a sistemas públicos o privados de gestión ambiental. **2.8.** El uso de medios electrónicos en la Administración ambiental. **2.9.** La simplificación y la calidad de la documentación presentada por el promotor y la reducción del tiempo de tramitación de procedimientos. **2.10.** El efecto del proceso desregulador en el Derecho ambiental autonómico y local. **3.** El contexto creado por la Directiva de servicios como oportunidad para reflexionar sobre la calidad y la coherencia de la normativa de intervención ambiental. **4.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior tiene como objetivo impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos. Como ya es sabido, la Directiva ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento interno por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada “Ley Paraguas”), que da cobijo a los principios y reglas básicas de la Directiva. Esta norma establece las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios. Simplifica los procedimientos y pretende fomentar, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad de los servicios. Pone límites a la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que no resulten justificadas o proporcionadas.

La “Ley Paraguas” establece los criterios básicos para la revisión y modificación de las normas de carácter legal y reglamentario, para conseguir el objetivo del libre acceso a los servicios en el territorio nacional y su ejercicio. Es preciso simplificar los procedimientos y remozar los obstáculos y cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas. La norma pone el énfasis en los instrumentos de intervención de las Administraciones públicas. Con carácter general se sustituye el control *ex ante* o *a priori* de la actividad, que implica la exigencia de autorización previa, por un control *ex post* o *a posteriori* de la misma, a partir de la realización de una comunicación o una declaración



responsable<sup>1</sup>. Esto supone un cambio de paradigma de profundo calado en el control administrativo de las actividades económicas<sup>2</sup>.

Los procedimientos de autorización deben ser analizados pormenorizadamente. Sólo se mantendrán aquellos que estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean conformes con los principios de no discriminación y de proporcionalidad. Para ello se ha puesto en marcha una estrategia, aún en proceso de desarrollo, de evaluación y de modificación de la normativa sectorial a escala estatal, autonómica y local<sup>3</sup>.

Esta tendencia desreguladora no ha sido iniciada por la Directiva de servicios, si bien esta representa su impulso definitivo. Hace años que se aprecia el desplazamiento del modelo de intervención administrativa por otro basado en una planteada por el particular<sup>4</sup>. La creciente presencia de regímenes de comunicación es clara en nuestro ordenamiento estatal y autonómico, incluso, aunque con menor impacto, en el Derecho ambiental, reducto donde el control *a priori* es -y debe seguir siendo por efecto de los principios de prevención y cautela- la regla general. La técnica autorizatoria sigue afectando a las instalaciones y actividades de mayor repercusión ambiental en coherencia con las exigencias del principio de proporcionalidad, criterio definidor del nivel de intensidad de la intervención administrativa.

Siguiendo con el impacto de la Directiva de servicios en nuestro Derecho positivo, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (denominada "Ley Omnibus"), ha modificado diversas leyes, horizontales y sectoriales, para su adaptación a la "Ley Paraguas". Esta norma ha afectado a algunas normas con rango de Ley en materia ambiental. Ha eliminado regímenes de autorización<sup>5</sup> y requisitos prohibidos de carácter discriminatorio<sup>6</sup>, así

<sup>1</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. **Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 29 de abril de 2010. p. 3.

<sup>2</sup> Para Muñoz Machado "[l]a primera cuestión que la aplicación de la Directiva plantea es, justamente, si es posible, con un simple chasquido de dedos, consumado por el legislador al transponerla, se puede llevar a cabo tan formidable transformación de estructuras, prácticas y formas de acción administrativas seculares". MUÑOZ MACHADO, Santiago. Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de servicios. **Revista General de Derecho Administrativo**, nº. 21, Madrid, jun. 2009. p. 2.

<sup>3</sup> La evaluación y revisión de la normativa sectorial ha supuesto, por el momento, la eliminación de 116 autorizaciones a nivel estatal y del orden de 633 en el ámbito autonómico, así como la supresión de 594 requisitos MUÑOZ MACHADO, Santiago. Ilusiones y conflictos... Op. cit. p. 2.

<sup>4</sup> ESTEVE PARDO, José. **Técnica, riesgo y derecho:** Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental. Barcelona: Ariel Derecho, 1999. p. 86.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias se sustituye el régimen autorizatorio por el de declaración responsable en el caso de la circulación de vehículos motorizados, vinculada a una actividad de servicios (art. 16.1), y de las instalaciones vinculadas a una actividad de servicios (art. 17.2). Se modifica en este mismo sentido el Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. Los usos comunes especiales (art. 51) y la navegación recreativa (art. 78) en embalses pasan a estar sujetos a la obligación de declaración responsable.

<sup>6</sup> Se modifica la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial (art. 28, "Ley Omnibus") y la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza (art. 29, "Ley Omnibus") para eliminar requisitos de carácter discriminatorio.



como limitaciones territoriales y temporales a la vigencia de las autorizaciones. Ha insertado, asimismo, el régimen de concurrencia en la concesión de autorizaciones cuando se hace uso del dominio público<sup>7</sup>.

Este proceso se ha extendido sectorialmente a través de la evaluación, revisión y actualización de las normas de carácter reglamentario. En nuestro ámbito de estudio fue aprobado el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009 y a la Ley 25/2009.

El Reglamento clarifica y actualiza la normativa vigente en los sectores de la caza<sup>8</sup>, pesca<sup>9</sup>, montes<sup>10</sup> e incendios forestales<sup>11</sup>, adaptándola al proceso de transferencia de competencias a las CCAA. Modifica las normas de desarrollo de las Leyes ambientales revisadas por la "Ley Omnibus" en materia de aguas<sup>12</sup>, costas<sup>13</sup> y residuos. La norma simplifica los trámites reglamentarios para la concesión de la autorización ambiental integrada, tomando en consideración las recientes modificaciones de la normativa de

<sup>7</sup> La "Ley Paraguas" dispone que sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por la escasez de recursos naturales o por inequívocos impedimentos técnicos (art. 8.1). En estos supuestos habrá que seguir un procedimiento concurrencial que garantice la imparcialidad y la transparencia (Exposición de motivos, art. 8.2, letra a, Ley 17/2009).

<sup>8</sup> El Reglamento 367/2010 deroga el Reglamento de ejecución de la Ley de Caza de 1970, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo. Sin embargo el citado reglamento mantiene su vigencia, con leves modificaciones para garantizar el principio de concurrencia competitiva, para aquellas CCAA que no tengan una regulación propia.

<sup>9</sup> Se deroga el reglamento para la ejecución de la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942, aprobado por el Decreto de 6 de abril de 1943. Se mantiene su vigencia, con leves modificaciones para garantizar el principio de concurrencia competitiva, para aquellas CCAA que no tengan una regulación propia.

<sup>10</sup> Se deroga buena parte del articulado del reglamento de montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero. No obstante se mantiene la vigencia de estos artículos para las CCAA y ciudades autónomas sin regulación propia.

<sup>11</sup> El Reglamento 367/2010 deroga parcialmente el Reglamento de incendios forestales, aprobado por el Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre. Con todo, sigue vigente en aquellas CCAA y ciudades autónomas que no tengan normativa en la materia, en tanto no se dicte dicha regulación.

<sup>12</sup> Se modifica el Reglamento de Dominio Público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, con la finalidad de desarrollar las modificaciones de la "Ley Omnibus" en el Texto Refundido de la Ley de aguas (véase la nota 5). Desarrolla el régimen de declaración responsable para los usos comunes especiales, y fija los requisitos generales y específicos para el ejercicio de estas actividades, de acuerdo con los principios y exigencias básicas de la "Ley Paraguas". Se desarrollan las previsiones referidas a la navegación, flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos, así como a otros usos comunes especiales (utilización de pastos, de hidroaviones). Se somete a autorización los usos comunes especiales de "especial intensidad" en el dominio público (extracción de áridos, siembras, plantaciones y corta de árboles, establecimientos de baños o zonas recreativas o deportivas, derivaciones de agua de carácter temporal, etc.), cuyos procedimientos se someterán a los principios de publicidad, transparencia, objetividad y, en determinados supuestos, concurrencia competitiva. El Reglamento 367/2010 desarrolla el régimen autorizatorio de las actividades en zona de policía (construcciones, defensa o nivelaciones de terrenos, extracción de áridos, acampadas colectivas).

<sup>13</sup> El Reglamento general de desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, ha sido modificado para garantizar los principios de publicidad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva en los procedimientos administrativos que afecten a las actividades de servicios.



evaluación de impacto ambiental. El Reglamento<sup>14</sup> que regula la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, se modifica para clarificar la estructura y la distribución de funciones en la organización administrativa, evitar la duplicidad de trámites y mejorar la transparencia, comunicación y coordinación de los órganos con competencias en la materia. También se prevé la adaptación a la Directiva de servicios, de la regulación sobre aparatos eléctricos y la gestión de sus residuos, lo cual se aprovecha para una transposición más precisa de las obligaciones comunitarias en este ámbito específico.

Una vez señaladas las normas claves para entender el proceso desregulador desarrollado por la normativa de servicios, vamos a analizar de modo más específico el impacto de esta regulación en el Derecho ambiental. El objetivo de este artículo es hacer un trabajo panorámico sobre esta cuestión, sin profundizar en la repercusión de esta regulación en una técnica o legislación sectorial específica. De hecho, por las lógicas limitaciones de espacio de una obra de este tipo, no ahondaremos en la incidencia de la normativa de servicios en el régimen de evaluación de impacto ambiental<sup>15</sup> ni en la legislación de residuos, pese a que son ámbitos ambos en los que se plantean cuestiones de especial interés. Esta cuestión será analizada en otro estudio independiente.

## 2. EL IMPACTO DIRECTO DEL PROCESO DESREGULADOR INICIADO POR LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL DERECHO AMBIENTAL

### 2.1. LAS MEDIDAS AMBIENTALES RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD DE SERVICIOS: JUSTIFICACIÓN Y LÍMITES

La realización del mercado interior y de sus libertades fundamentales no es el único objetivo de la UE. Además, la UE “[o]brará en pro del Desarrollo sostenible basado en un crecimiento equilibrado (...) y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (art. 3.3, TFUE). Por su parte, el artículo 11 del TFUE dispone que “[las] exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible”. Por tanto los principios de libre establecimiento y de libre prestación de servicios no pueden ser interpretados de forma absoluta. Las libertades fundamentales del Tratado y sus normas de Derecho derivado, como la

<sup>14</sup> Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, aprobado mediante Real Decreto 178/2004.

<sup>15</sup> El Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos ha sido modificado por la Ley 6/2010, de 24 de marzo, para, entre otras cuestiones, adaptarlo a las exigencias de la normativa de servicios.



Directiva de servicios, deben contribuir al objetivo comunitario de la protección del medio ambiente. Hay que tener en cuenta, además, que los Estados miembros tienen competencias legislativas en materia ambiental, por lo que pueden mantener y adoptar en su territorio medidas ambientales más estrictas que las previstas por la normativa comunitaria de armonización (art. 193, TFUE), siempre que se respeten las libertades fundamentales del Tratado. Todo lo dicho tiene reflejo en la Exposición de motivos de la Directiva de servicios, que advierte que a la hora de eliminar barreras es esencial velar por que el desarrollo de actividades de servicios contribuya a promover el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la UE, entre otros, el “desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”, “un crecimiento sostenible” o “un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (considerando 1).

La “Ley Paraguas” establece, como principio general, que el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio no estarán sujetas a un régimen de autorización, ya que son una restricción al libre establecimiento (art. 5)<sup>16</sup> y a la libre prestación de servicios (art. 12.2, letra b). Sólo podrá imponerse excepcionalmente a los prestadores de servicios cuando se den cumulativamente estas tres exigencias: que no sea discriminatorio, que esté justificado por una “razón imperiosa de interés general” y que sea proporcionado. La Ley que establezca dicho régimen autorizatorio deberá motivar la concurrencia de estas tres condiciones (arts. 5, 12.3, “Ley Paraguas”). La normativa de servicios establece igualmente límites al establecimiento de requisitos que limiten el acceso a la actividad de servicios o su ejercicio. Más allá de los que estén expresamente prohibidos (art. 10, “Ley Paraguas”), sólo podrán imponerse aquellos que cumplan, con diferentes matices, las tres exigencias ya mencionadas en el párrafo anterior para la imposición de regímenes autorizatorios (arts. 9.2, 11.2, “Ley Paraguas”).

Estos tres criterios representan la recepción en el Derecho positivo de la jurisprudencia del TJUE, de acuerdo con la cual los Estados miembros sólo podían adoptar medidas de limitación de las libertades económicas del Tratado si se invocaban “exigencias imperativas” o “razones imperiosas de interés general”, siempre que dichas medidas sean proporcionadas y no discriminatorias. Esta jurisprudencia se desarrolló, en primer lugar, en relación con la libre circulación de mercancías a partir de la sentencia *Cassis de Dijon*, para *a posteriori* extenderse a la libre prestación de servicios y, luego, al Derecho de establecimiento<sup>17</sup>.

En primer lugar, la imposición de un régimen autorizatorio y de otros requisitos en materia ambiental sólo se podrá llevar a cabo cuando estas medidas no sean

<sup>16</sup> Véase la sentencia del TJUE de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390/99.

<sup>17</sup> Véase sobre esta cuestión VICENTE BLANCO, Dámaso-javier. La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración e la directiva y el problema medular del principio de origen. In: VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.). **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**. Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010. p. 27-84. p. 56 y ss.



discriminatorias. Estas medidas no pueden resultar discriminatorias “(...) ni directa ni indirectamente en función de su 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” (art. 5, letra a, “Ley Paraguas”)<sup>18</sup>. En segundo lugar, el régimen autorizatorio y los requisitos ambientales que en su caso se establezcan deben estar justificados por una “razón imperiosa de interés general”. La “protección del medio ambiente y del entorno urbano” es una “razón imperiosa de interés general” (artículo 3.11, “Ley Paraguas”). La Directiva 2006/123 utiliza el mismo concepto “protección del medio ambiente y del entorno urbano” en la definición de “razón imperiosa de interés general”(art. 4.8). Sin embargo, en su Exposición de motivos completa esta previsión al referirse a las razones imperiosas de interés general: “protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural”(considerando 40). La Directiva parece querer enfatizar que las razones ambientales se extienden más allá de la propia preservación del medio natural y alcanzan a la protección de la calidad del ambiente urbano, que puede llegar a justificar medidas restrictivas a la libertad de servicios, como los límites ambientales a la implantación de grandes superficies comerciales.

En tercer lugar, los requisitos ambientales deben ser proporcionadas. Particularmente la previsión de un régimen de autorización deben ser “(...) 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” (art. 5, letra c, “Ley Paraguas”).

El principio de proporcionalidad exige que la medida sea “adecuada para garantizar la realización del objetivo que pretende lograr” y que no vaya “más allá de lo necesario para alcanzarlo”<sup>19</sup>. La medida debe ser, por tanto, idónea y necesaria. Por una parte, debe ser útil o idónea para alcanzar el objetivo fijado<sup>20</sup>. Tiene que existir un nexo cau-

<sup>18</sup> Fuerza del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, el TJUE ha declarado el carácter discriminatorio de una medida fiscal ambiental y, contraria, en consecuencia a la libre prestación de servicios. Se trataba de una norma regional que establecía un impuesto sobre escalas turísticas de aeronaves destinadas al transporte privado de personas y de embarcaciones de recreo, que solo era exigible a las empresas con domicilio fiscal fuera del territorio de la Región de Cerdeña (sentencia de 2 de julio de 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione autonoma Della Sardegna, asunto C-169/08, aps. 39, 43, 44 y 45). En materia de libre circulación de mercancías, el Tribunal se ha aplicado la exigencia de no discriminación a las medidas nacionales restrictivas en materia ambiental. Es el caso de las sentencias de Sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de Bélgica, asunto 2/90, aps. 34 y 36.

<sup>19</sup> Véase, por todas, la sentencia del TJCE de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390/99, ap. 33.

<sup>20</sup> El TJUE ha aplicado el criterio de idoneidad en numerosas sentencias en las que se dilucidaba la proporcionalidad de medidas nacionales restrictivas de la libre circulación de mercancías. Es el caso por ejemplo de las Sentencias de 25 de junio de 1998, Dusseldorf, asunto C-302/96, de 23 de mayo de 1990, Proceso penal contra Gourmetterie Van den Burg, asunto C-169/89, ap. 16, de 16 de junio de 1998, Proceso penal contra Ditlev Bluhme, C-67/97, aps. 33 a 37, de 14 de julio de 1998, Gianni Bettati/Safety Hi-Tech Srl, C-341/95, ap. 56, etc.



sal entre las medidas adoptadas y el objetivo ambiental que se pretende alcanzar<sup>21</sup>. El principio de precaución puede ser un factor de relativización de las exigencias del principio de proporcionalidad, en la medida en que sería posible justificar la adopción de una medida ambiental restrictiva del Derecho de establecimiento, aun en el caso de que el nexo causal no pueda establecerse con suficiente claridad en función de las pruebas científicas disponibles. En segundo término, el requisito ambiental debe ser necesario, esto es, debe ser el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo<sup>22</sup>. Una exigencia ambiental es necesaria si sus objetivos no pueden ser alcanzados mediante acciones alternativas viables que restrinjan en menor medida la libertad de servicios y que alcancen efectos equivalentes “Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria la autoridad competente para el control de la actividad” (art. 5, letra c, “Ley Paraguas”). Se considerará, por tanto, que no está justificada una autorización para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, cuando sea suficiente una comunicación o declaración responsable del prestador para facilitar, si es necesario, el control de la actividad<sup>23</sup>.

En materia ambiental, el carácter prioritario de los principios de prevención y de precaución exige desarrollar instrumentos preventivos de protección ambiental, entre los que tiene un papel protagonista el sometimiento a autorización<sup>24</sup>. El control *a posteriori* de las actividades con repercusiones importantes sobre el medio ambiente -como las actividades sometidas a control integrado, las grandes instalaciones de combustión o las incineradoras de residuos, entre otras- no garantiza el cumplimiento de los objetivos ambientales marcados por la política ambiental. Siguiendo la jurisprudencia del TJCE<sup>25</sup>, la Directiva señalaba en su Exposición de motivos que “(...) la autorización solo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control *a posteriori*,

<sup>21</sup> Con relación a las medidas ambientales restrictivas de la libre circulación de mercancías, el TJUE ha señalado que este vínculo debe ser probado científicamente por el Estado. Véase en este sentido la sentencia de 13 de julio de 1994, Comisión de las Comunidades Europeas/República Federal de Alemania, C-131/93, ap. 26.

<sup>22</sup> El TJUE ha aplicado el criterio de necesidad en diferentes supuestos en donde se planteaba la adecuación a Derecho comunitario de una medida nacional en materia de medio ambiente restrictiva de la libre circulación de mercancías. Véanse las sentencias del TJUE de 20 de abril de 1988, Comisión/Reino de Dinamarca, asunto 302/86, ap.6, de 13 de julio de 1994, Comisión de las Comunidades Europea/República Federal Alemana, asunto C-131/93, ap. 27, de 14 de julio de 1998, Aher-waggon GmbH, C-389/96, ap. 21, etc.

<sup>23</sup> Exposición de motivos de la Ley 17/2009, punto II.

<sup>24</sup> Véase, en este mismo sentido, SANZ RUBIALES, Ingo. Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León. In: VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.). **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**. Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010. p. 597-626. p. 604

<sup>25</sup> De acuerdo con una jurisprudencia reiterada del TJUE, “(...) el procedimiento de autorización previa sólo es necesario si se considera que el control a posteriori es demasiado tardío para que su eficacia real quede



habida cuenta de la imposibilidad de comprobar *a posteriori* los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la existencia de un control *a priori*" (considerando 54). Esta condición se cumple plenamente, sin necesidad de una evaluación precisa, en el caso de las actividades potencialmente contaminantes de mayor impacto.

La interpretación y aplicación del principio de proporcionalidad debe partir de los condicionantes propios que determinan la adopción de decisiones y medidas en materia ambiental. La incertidumbre científica y la complejidad científico-técnica que rodea a la adopción de las medidas ambientales y, en consecuencia, la necesidad de hacer evaluaciones complejas debe otorgar un mayor margen de apreciación a los Estados en la adopción de medidas ambientales –exigencias autorizatorias u otros requisitos-restrictivos de la libertad de servicios, siempre y cuando exista un riesgo efectivo para el medio ambiente de acuerdo con informaciones científicas contrastadas.

Además de la superación del "test de proporcionalidad", los regímenes autorizatorios "(...) deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación" (art. 6, "Ley Paraguas"). Esta disposición responde a la línea jurisprudencial marcada por el TJCE:

*"(...) es jurisprudencia reiterada que un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones comunitarias y, en particular, a las relativas a las libertades fundamentales objeto del procedimiento principal (...) para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a dichas libertades fundamentales, dicho régimen debe, en cualquier caso, basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria."<sup>26</sup>*

El proceso de evaluación y revisión de los regímenes autorizatorios ambientales debe establecer regímenes autorizatorios reglados. Esta previsión refleja de modo diáfano la voluntad del legislador de establecer regímenes autorizatorios que eliminén el margen de decisión de los órganos autorizatorios, y que doten de previsibilidad a la puesta en marcha de actividades económicas. Con todo, es evidente que algunos regímenes autorizatorios ambientales no pueden responder a esta exigencia de carácter reglado si pretendemos que sirvan, de modo efectivo, para adecuar el funcionamiento de las actividades al interés general. Las autorizaciones o evaluaciones ambientales de

---

garantizada y para permitirle alcanzar el objetivo perseguido" (sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390, ap. 39).

<sup>26</sup> Sentencia del TJUE de 22 de enero de 2002, Canal Satélite, asunto C-390, ap. 35.



las actividades de mayor impacto se caracterizan por su carácter discrecional. La complejidad técnica, la diversidad de instalaciones y tipos de proyectos y la diferente naturaleza de los entornos ambientales en los que se pueden localizar los proyectos con repercusión ambiental, hace que el legislador no pueda evaluar las infinitas variables posibles, ni establecer las consecuencias jurídicas específicas para cada una de ellas. Pese a las previsiones de la "Ley Paraguas", el carácter reglado de algunas autorizaciones ambientales no es posible ni deseable. No obstante, los régimenes autorizatorios ambientales que afecten a las prestadores de servicios deben precisar los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades, para garantizar que las autoridades no actúan de modo arbitrario. De acuerdo con las previsiones de la Directiva, dichos régimenes deberían, al menos, ser revisados para reducir el margen de valoración y decisión de la Administración pública en el caso concreto, en aquellos supuestos en donde se otorgue innecesariamente una amplio margen de actuación discrecional a los poderes públicos, que no esté justificado por la naturaleza de la actividad o de la problemática ambiental que se pretenda prevenir.

## 2.2. LA INCIDENCIA LIMITADA DE LA NORMATIVA DE SERVICIOS EN EL DERECHO AMBIENTAL

La Directiva de servicios y sus normas de transposición han tenido una incidencia limitada en el régimen de intervención ambiental<sup>27</sup>. Existen varias razones para ello.

En primer lugar, el carácter del medio ambiente como "razón imperiosa de interés general", excepción al principio general de libre prestación de servicios, ha impedido que esta normativa tenga un impacto considerable en el Derecho ambiental<sup>28</sup>. El principio más relevante en el desarrollo e interpretación del Derecho ambiental es el de prevención. Ello supone priorizar la actuación preventiva a la correctiva. Por ello, la sustitución generalizada de régimenes de autorización por los de declaración responsable y de comunicación supondría un cambio de paradigma de la política ambiental. Entre el Derecho ambiental y la normativa de servicio se aprecia un choque de principios y premisas básicas: el control previo del Derecho ambiental frente al control *a posteriori* de la normativa de servicios. El ajuste entre ambos sistemas se articula a través del reconocimiento de la protección del medio ambiente como una excepción a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, lo cual permite mantener el control previo

<sup>27</sup> El mayor impacto se ha producido en los sectores del turismo, comercio e industria. En un segundo nivel de repercusión se encuentra el medio ambiente, la agricultura o la salud (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010. p. 3 y 4).

<sup>28</sup> Han sido modificadas diez normas con rango de Ley y 19 reales decretos y uno ha sido derogado (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010. p. 107 y ss).



de proyectos como regla general en el Derecho ambiental, siempre que se respeten los límites marcados por el principio de igualdad y de proporcionalidad.

En segundo lugar, se trata de un ámbito donde el Derecho derivado comunitario se ha desarrollado de forma importante (control integrado de la contaminación, evaluación de impacto, comercio de emisiones, incineración de residuos, etc.)<sup>29</sup>. La estrategia legislativa comunitaria en materia ambiental se ha basado en la armonización de legislaciones, lo que hace del medio ambiente un ámbito con regulación comunitaria específica y propia, fuera del alcance liberalizador de la Directiva de servicios. De hecho, la “Ley Paraguas” excluye de su ámbito de aplicación “los aspectos expresamente recogidos” en los regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria (artículo 4.3, “Ley Paraguas”). Las normas de derecho derivado ambiental quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa de servicios, con relación a aquellas cuestiones expresamente previstas en ellas. Sin embargo, en los aspectos no recogidos serán de aplicación las previsiones de la Directiva de servicios y, en consecuencia, de la “Ley Paraguas” sobre la libertad de establecimiento, con relación a las actividades de servicios afectadas por esta última regulación. La Comisión pone el ejemplo de la Directiva de servicios<sup>30</sup>:

*“Por ejemplo, en la Directiva sobre residuos se exige de manera explícita que los Estados miembros sometan ciertas actividades relativas a las aguas residuales a regímenes de autorización y, por tanto, éstos no se someterán a lo previsto en el artículo 9. En cambio, en los aspectos específicos que no se tratan en esta Directiva sobre residuos, como los relativos a las condiciones para la concesión de autorizaciones, la vigencia de éstas o el procedimiento aplicable, se estará a lo dispuesto en los artículos 10 a 13 de la Directiva de servicios. Así, los Estados miembros tendrán que garantizar que los regímenes de autorización (y sus procedimientos) cumplan las disposiciones de dichos artículos.”<sup>31</sup>.*

Por tanto cuando una norma ambiental comunitaria establezca la obligación de someter a las actividades a un régimen de autorización, éste no puede ser sustituido por los Estados miembros por una mera obligación de comunicación por parte del promotor del proyecto. El TJCE ha afirmado que los regímenes de autorización ambiental implican “un examen caso por caso de todas las solicitudes presentadas con este fin y que no puede ser tácita” (sentencia de 6 de noviembre de 2008, c-381/07, ap. 26)<sup>32</sup>. “[U]

<sup>29</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010. p. 107.

<sup>30</sup> En ese momento, la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos.

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA. Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, 2007. p. 26.

<sup>32</sup> En este caso se plantea una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático



n régimen de declaración dotado de un derecho de oposición, incluso si se basa en un objetivo de simplificación de los procedimientos administrativos y de mejor reparto de los medios de control, (...) no puede considerarse equivalente al régimen de autorización previa establecido en el artículo 6 de la Directiva 2006/11” (ap. 31).

En tercer lugar, la existencia de recursos escasos o limitados justifica, a la luz de la Directiva de servicios, el mantenimiento de los regímenes autorizatorios, siempre que se respeten los principios de publicidad, transparencia, objetividad, imparcialidad y concurrencia competitiva. Los espacios declarados de dominio público (aguas, costas, vías pecuarias o montes demaniales) o como espacios protegidos entran dentro de esas consideración como recursos escasos o limitados<sup>33</sup>, por lo que el mantenimiento de regímenes autorizatorios está justificado.

En cuarto término, la incidencia limitada de la Directiva se servicios está motivada por el hecho de que los Estados pueden exigir a los operadores no establecidos en su territorio el cumplimiento de la legislación ambiental (niveles de emisión acústica y atmosférica de la maquinaria utilizada, tratamiento de residuos, limitaciones en el uso de sustancias tóxicas, etc.) (art. 12.3. “Ley Paraguas”), pese a ser un ámbito en donde, desde una perspectiva general, el principio de país de origen mantiene su presencia velada.

En quinto término, la Directiva 2006/123 se aplica sólo a las actividades de servicios y deja fuera de su ámbito de aplicación determinados tipos de servicios, sino también, y como es lógico, a las actividades de fabricación de bienes<sup>34</sup>. Este último grupo de actividades, las industriales o de carácter fabril, es donde se centra el impacto del Derecho ambiental. No obstante, las normas de transposición han afectado no sólo al acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio, sino también a otras actividades o proyectos que quedan fuera de esta categoría, como las instalaciones industriales. Es el caso, por ejemplo, de la modificación de la normativa de evaluación de impacto ambiental.

---

de la Comunidad. Para la ejecución de programas de reducción de la contaminación, el artículo 6 dispone, en su apartado 2, que todo vertido efectuado en las aguas indicadas en el artículo 1 de la misma directiva y que pueda contener una de esas sustancias requerirá una autorización previa, expedida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, en la que se señalen las normas de emisión, y que estas normas se calcularán en función de las normas de calidad medioambiental. En el marco del litigio principal, el Conseil d’État decidió suspender el procedimiento por lo que se refiere a las pretensiones del recurso de anulación dirigidas contra el Decreto francés nº 2006-881, en la medida en que sujetaba las pisciculturas a un régimen de declaración con arreglo a la política de gestión del agua. y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial: «¿Puede interpretarse el artículo 6 de la Directiva 2006/11 [...] en el sentido de que, una vez adoptados, en aplicación de este artículo, programas de reducción de la contaminación de las aguas que comprendan normas de calidad medioambiental, permite a los Estados miembros establecer, para determinadas instalaciones consideradas poco contaminantes, un régimen de declaración acompañado del recordatorio de estas normas y dotado de un derecho, conferido a la autoridad administrativa, de oponerse a la apertura de la explotación o de imponer valores límite de vertido específicos para la instalación de que se trate?»

<sup>33</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010. p. 107.

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA. Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, 2007. p. 14.



Con todo, más allá de la normativa de EIA, las normas más relevantes de control de la contaminación industrial no se han visto prácticamente afectadas.

Por otra parte, la normativa de servicios excluye parcialmente a determinados sectores de especial interés ambiental de su ámbito de aplicación. Las previsiones sobre “Libre prestación de servicios para los prestadores de otros Estados miembros” no son aplicables al “tratamiento de residuos y la vigilancia y control de su traslado” (13.1, letra e, “Ley Paraguas”)<sup>35</sup>, o a “los servicios de aguas residuales” (13.1, letra d, “Ley Paraguas”). No obstante a estos sectores les sigue siendo de aplicación las exigencias de la “Ley Paraguas” sobre libertad de establecimiento.

En sexto lugar, la “Ley Paraguas” recoge previsiones sobre el cooperación administrativa entre las administraciones públicas de los Estados miembros para el control efectivo de los prestadores (art. 27 y ss.)<sup>36</sup>. En aplicación de la Directiva, las autoridades competentes españolas mantienen el protagonismo en la “supervisión” de los prestadores situados en su territorio (art. 29, “Ley Paraguas”). Con relación a los prestadores establecidos fuera del territorio, que desarrollean sus servicios en territorio español, las autoridades competentes conservan su capacidad de intervención en relación con los requisitos sobre la libre prestación de servicios impuestos sobre la base del artículo 12.3 (art. 30). Este último artículo permite supeditar, excepcionalmente, el acceso de los prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal al cumplimiento de la legislación aplicable, sólo cuando esté justificado por, entre otras, razones de “protección del medio ambiente”, la medida no sea discriminatorio y se cumpla el “test de proporcionalidad”. La “supervisión” del cumplimiento de estas previsiones legales ambientales, restrictivas para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, es responsabilidad de las autoridades competentes españolas, aunque el prestador no esté establecido en España. Esta previsión hace que el efecto de la Directiva de servicios y de las normas de transposición en la regulación sectorial de la inspección ambiental, haya sido prácticamente inexistente.

<sup>35</sup> La Directiva de servicios excluye “los servicios de aguas residuales” y el “Tratamiento de residuos”, como servicios económicos de interés general (art. 16.1, letras d y e), y “por lo que se refiere al transporte de residuos, a los asuntos cubiertos por el Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los trasladados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea” (art. 17.10).

<sup>36</sup> Desde la perspectiva ambiental destaca especialmente la previsión de un mecanismo de alerta: “Si las autoridades tuviesen conocimiento de actos o circunstancias específicos de carácter grave relativos a una actividad o a un prestador de servicios que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medio ambiente en cualquier parte del territorio de la Unión Europea, informarán inmediatamente a los Estados miembros y a la Comisión Europea” (art. 31). Con relación a este artículo, Nogueira López considera que “[d]ebía recogerse también la adopción de las medidas cautelares que procedan, sin perjuicio de que otras normas ya prevean esta posibilidad”. NOGUEIRA LOPEZ, Alba. Público y privado en el control operativo de actividades de servicios: un nuevo campo para la entidades colaboradoras de la Administración. Comunicación presentada en el V Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, España, 2010.



Finalmente, la generalización de la regla del silencio positivo<sup>37</sup>, operada por la normativa de servicios, encuentra su límite en la existencia de "razones imperiosas de interés general", como la protección del medio ambiente, que justifican la previsión legal de la regla excepcional del silencio negativo (art. 43, LRJAP-PAC). La regla del silencio negativo no debe tener cabida en la normativa de prevención de riesgos ambientales<sup>38</sup>, especialmente cuando hablamos de actividades con notable impacto ambiental. La consecución de los objetivos de protección ambiental hace necesario que las autoridades competentes investiguen y aprecien la incidencia ambiental de los proyectos antes de conceder la autorización solicitada<sup>39</sup>.

Una vez justificada nuestra afirmación inicial sobre el impacto limitado de la normativa de servicios, vamos a analizar, de todas formas, el contenido específico de esa leve repercusión. El efecto de la normativa de servicios en el Derecho ambiental podemos resumirlo en los siguientes puntos:

1. La "Ley Omnibus" y sus normas de desarrollo han eliminado y sustituido autorizaciones por regímenes de comunicación o declaración responsable. No obstante, la supresión de las autorizaciones<sup>40</sup> o su conversión en comunicaciones previas ha afectado a un número reducido de autorizaciones referidas a actividades de impacto menor. Para valorar el impacto de la normativa de servicios hay que advertir, igualmente, que la mayoría de las autorizaciones eliminadas

<sup>37</sup> Sobre la incidencia de la Directiva de servicios en el régimen de silencio, véase GARCÍA PÉREZ, Marta. *El tiempo y el Derecho administrativo: de la Ley de procedimiento administrativo a la Directiva de Servicios*. In: ARENILLA SAEZ, Manuel. **Administración pública entre dos siglos**: Homenaje al profesor Baena Del Alcázar. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. p. 1497-1524.

<sup>38</sup> Ponce Solé afirma, con acierto, que "(...) la institución del silencio administrativo positivo choca frontalmente con la idea del procedimiento administrativo como instancia de ponderación de riesgos ambientales". PONCE SOLÉ, Juli. Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental y comunicación previa en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero. **Revista de derecho urbanístico y medio ambiente**, nº 183, p. 147-192, enero-febrero 2001, p. 179.

<sup>39</sup> El TJCE ha rechazado en algunas de sus sentencias las reglas del silencio positivo o negativo, ya que no garantizan que se lleve a cabo los procedimientos de evaluación previos en el régimen de las autorizaciones ambientales de la legislación comunitaria. Pueden verse en este sentido, por ejemplos, las siguientes sentencias del Tribunal: Sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Reino de Bélgica, C-230/00; Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Italia, asunto C-360/87, Rec.1991, p. I-791; Sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825.

<sup>40</sup> La "Ley Omnibus" ha eliminado ocho regímenes de autorización, cinco de los cuales se sustituyen por declaración responsable, uno por comunicación y dos se suprimen sin sustituirlas por ningún otro instrumento. Desde una perspectiva más amplia -y de acuerdo con la evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Hacienda-, el proceso de revisión normativa estatal y autonómica se ha "cobrado" 33 autorizaciones (11 estatales, 22 autonómicas) en materia de medio ambiente. En otros sectores el impacto ha sido más amplio: comercio, 153; industria, 88; o turismo, 198. El total de autorizaciones suprimidas -a fecha de abril de 2010- han sido de 749. En materia de medio ambiente el número de autorizaciones eliminadas es un 4% del total. Por otra parte, los requisitos suprimidos han sido 594, de los cuales 31 (10, estatales, 21 autonómicos) han sido en materia ambiental (5,2%). Nuevamente en otros sectores el impacto ha sido mayor: turismo, 113; comercio, 82; o industria, 104 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010).



o sustituidas eran de carácter reglado<sup>41</sup>. En algunos supuestos se han previsto cautelas para evitar que esta reducción de la intensidad de la intervención administrativa, con la finalidad de reducir determinados riesgos ambientales como los incendios forestales<sup>42</sup>. En todo caso es preciso señalar que la sustitución de los regímenes de autorización por los de declaración responsable o de comunicación ha sido, en algunos supuestos, más nominal que sustantiva, ya que se mantiene el control preventivo y la exigencia de un acto expreso de la administración que habilite al ejercicio de la actividad.

2. La "Ley Omnibus" y sus normas de desarrollo han eliminado requisitos prohibidos de carácter discriminatorio, como en la normativa de caza o pesca, así como limitaciones territoriales y temporales incompatibles en principio con la "Ley Paraguas", como en la legislación de residuos.
3. Se han mantenido regímenes autorizatorios ya previstos en nuestro ordenamiento jurídico, que limitan el número de permisos, aunque incluyendo en su régimen los principios de la concurrencia, publicidad, imparcialidad y transparencia. Este es el caso de la legislación de aguas, de costas, de parques nacionales, montes, patrimonio natural y biodiversidad<sup>43</sup>.
4. De la mano del leve avance de los regímenes de comunicación en la legislación sectorial, se han modificado los respectivos regímenes autorizatorios para integrar infracciones derivadas de las obligaciones de los promotores de actividades. No se han modificado, no obstante, los regímenes de inspección ambiental. No obstante, la traslación *a posteriori* del control hace necesario reforzar la importancia de la inspección<sup>44</sup>, lo cual requiere, no sólo la disponibilidad

<sup>41</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Directiva de servicios: el estruendo del parto de los montes. **El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho**, nº 6, p. 42-51, 2009, p. 44; y GARRIDO CUENCA, Nuria maría, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Legislación básica: el impacto ambiental de la Directiva de servicios. In: LOPEZ RAMÓN, Fernando. **Observatorio de Políticas Ambientales 2010**. España: Aranzadi, 2010. p. 183-2015. p. 187. Disponible en: <http://www.ecodes.org/noticias/opam2012#.VQJusnZF-t0>

<sup>42</sup> La "Ley Omnibus" modifica la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias para sustituir el régimen de autorización por el de declaración responsable con relación a determinadas actividades de prestación de servicios -Véase nota 5. "No obstante, en el caso de vías pecuarias que atraviesan zonas consideradas de monte o de influencia forestal, especialmente en épocas de incendios forestales, el órgano competente de la Comunidad Autónoma, podrá exigir una autorización en los términos expresados en la normativa forestal"(art. 31, "Ley Omnibus"). Por otra parte el proyecto de decreto legislativo de Catalunya para la adecuación de las normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, prevé la modificación de la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural. En este proyecto se prevé que el régimen de autorización de productos forestales, que no consten en proyectos de ordenación o planes técnicos aprobados, sea sustituido por el de comunicación previa acompañada de declaración responsable. No obstante, se prevé el mantenimiento de la autorización cuando se justifique por razones de equilibrio del ecosistema o para garantizar la persistencia de especies.

<sup>43</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, 29 de abril de 2010, p. 108.

<sup>44</sup> Véase en este mismo orden de cosas LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho ambiental administrativo**. Madrid: La Ley, 2010. p. 459.



de más medios o su mejor organización<sup>45</sup>, sino también una mayor densidad normativa de los régímenes de inspección en la legislación ambiental.

5. La normativa de servicios ha supuesto la modificación de procedimientos ambientales, con la finalidad de clarificar y simplificar su contenido. Es el caso de las normativas de evaluación de impacto ambiental o de control integrado de la contaminación. El impulso simplificador de la normativa de servicios debe extenderse al ámbito reglamentario autonómico, ya que como dispone la "Ley Paraguas""las Administraciones públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar la simplificación" (art. 17.1).

### 2.3. LA SUSTITUCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN POR LA DECLARACIÓN RESPONSABLE O LA COMUNICACIÓN EN EL DERECHO AMBIENTAL

Como acabamos de comentar, la "Ley Omnibus" y sus normas de desarrollo han eliminado y sustituido autorizaciones por régímenes de comunicación o declaración responsable, 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.

Con todo, la sustitución del control preventivo por el control *a posteriori* no es un fenómeno que haya surgido en materia ambiental con la Directiva de servicios. En la última década los régímenes de comunicación han "florecido" en las leyes autonómicas sobre intervención integral, aunque restringiendo, como es razonable, su ámbito de aplicación a las actividades de impacto ambiental reducido. Es el caso por ejemplo de Valencia, Extremadura, Cataluña o Murcia.

La regulación de la licencia de actividades clasificadas –concepto que utilizamos para agrupar las diferentes e innecesarias denominaciones autonómicas-, prevista en algunas leyes autonómicas de protección ambiental, establece dos niveles de intervención: en primer lugar, las actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, con intervención autonómica a través de informe vinculante, y, en segundo lugar, las actividades sometidas a licencia municipal de incidencia ambiental, exentas de la señalada intervención autonómica. Sería este último grupo de actividades, sobre las que las CA no ejercían ninguna forma de control previo -ni a través de autorización ambiental integral o sectorial, ni de informe vinculante en el marco del procedimiento de otorgamiento de licencia municipal-, en donde ha ganado espacio fundamentalmente

<sup>45</sup> Lozano Cutanda afirma que la Administración debe dotarse de más efectivos para desempeñar las funciones inspectoras y sancionadoras. La traslación del control previo al control *a posteriori* "(...)va a plantear a corto plazo problemas de redistribución de personal, pues ya nos erán necesarios empleados públicos dedicados al control previo, y sí muchos más encargados de la inspección, que requieren, además, de mayor formación para el desempeño de su labor". LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho ambiental.....** Op. cit. p. 459 y 460.



el régimen de comunicación. El ordenamiento autonómico nos ofrece pistas razonables sobre cuál puede ser el ámbito de aplicación de la comunicación previa en materia ambiental. Siguiendo el ejemplo de algunas normas autonómicas, una solución podría ser someter las actividades de menor impacto<sup>46</sup> que se identifiquen directamente a la exigencia de comunicación previa a través de un anexo taxativo, o a licencia municipal de actividades clasificadas, sin informe autonómico, dejando abierta la posibilidad para que municipios puedan someter estas actividades únicamente el régimen de comunicación previa –a través de ordenanza municipal<sup>47</sup>.

En las actividades sometidas a comunicación, el prestador de servicios podrá llevar a cabo su actividad sin limitaciones temporales una vez cumplida la obligación de información a la autoridad competente. La Administración sólo ejerce una mera potestad de voto frente a la puesta en funcionamiento de la actividad. Si la Administración pública comprueba que la información facilitada es inexacta o falsa en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiese aportado o que se incumple la legislación vigente, ello determinará “la imposibilidad de continuar en el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos” (art. 7.2, “Ley Paraguas”). El control público es *a posteriori* frente al control previo que supone el ejercicio de la función autorizatoria<sup>48</sup>. El principio de prevención –reconocido en la normativa de servicios a través de la calificación del medio ambiente como una “razón imperiosa de interés general”– hace que esta tendencia privatizadora del control público se vea frenada o mitigada en el marco del Derecho ambiental.

La diversa evaluación de la concurrencia de razones de protección ambiental y aplicación inadecuada del principio de proporcionalidad puede llevar al legislador

<sup>46</sup> Laguna de Paz considera que las declaraciones responsables o las comunicaciones son técnicas “(...) adecuadas en los casos en que el desarrollo de la actividad sin cumplir los riesgos establecidos comporte un riesgo mínimo para el interés general”. “En cambio [sigue diciendo el autor], no deben utilizarse, cuando la Administración: ejerza potestades discrecionales de control; deba hacer juicios de valor, o calificaciones jurídicas complejas”. “En estos casos, se requiere un procedimiento más completo, como medio para clarificar los intereses en juego y fundamentar la propia actuación administrativa”. LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Controles administrativos para el acceso al mercado: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**. Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010. p. 311-328. p. 320.

<sup>47</sup> La Ley 11/2003, Castilla y León prevé la posibilidad contraria, es decir, los Ayuntamientos podrán someter al régimen de licencia a las actividades sometidas a comunicación, mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza (art. 58). En sentido diverso, la Ley 20/2009 prohíbe a los municipios el sometimiento a licencia municipal a las actividades incluidas dentro del régimen de comunicación definido por la norma. Además permite que los ayuntamientos, bajo determinadas circunstancias (situación en zonas urbanas y calificación urbanística), puedan rebajar el nivel de intervención a las actividades obligadas a disponer de licencia municipal, sometiéndolas únicamente el régimen de comunicación previa. No obstante, prohíbe el sometimiento al régimen de comunicación a, entre otras, las actividades del anexo II del Real Decreto Legislativo 1/2008 de evaluación de impacto ambiental o a las actividades sometidas a informes preceptivos autonómicos (art. 7.1, letra d, Ley 20/2009).

<sup>48</sup> RODRÍGUEZ FONT, Mariola. **Régimen de comunicación e intervención ambiental:** entre la simplificación administrativa y la autorregulación. Barcelona: Atelier, 2003. p. 31, 32 y 123.



autonómico a determinar un ámbito de aplicación excesivamente amplio para la comunicación en materia ambiental. Ello plantea riesgos especialmente con relación a determinadas actividades de menor impacto, pero con un gran potencial de conflictividad social, como pueden ser las actividades de ocio, espectáculos o restauración, entre las que se encuentran instalaciones como las discotecas u otro tipo de lugares de ocio nocturnos. Estas últimas actividades, por ejemplo, han pasado a estar sujetas a un mera exigencia de comunicación en algunas normas autonómicas (Extremadura), mientras que en otras se ha dejado en manos de los municipios la sustitución de la licencia por la comunicación (Murcia) o incluso, como en el caso de Galicia, se ha trasladado a los entes locales la decisión de si someter estas actividades a licencia municipal –decisión que ha sido criticada razonablemente por el Valedor do Pobo. En otras CA estas actividades siguen estando sometidas, con diferentes matices en los que no procede entrar ahora, a licencia municipal (Aragón, Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra, Valencia). La ausencia de un régimen general de intervención estatal básico en materia ambiental, así como vaguedad y diversidad conceptual de la normativa de servicios puede llevarnos a la configuración de regímenes de intervención excesivamente diversos. La existencia una improbable Ley básica del Estado sobre intervención ambiental podría servir de guía para el desarrollo de regímenes autonómicos de prevención y control más coherentes y coordinados, así como para la identificación del espacio propio de la comunicación en materia ambiental.

Hay que valorar igualmente el impacto de la sustitución de la autorización por la comunicación en términos de participación pública. La traslación del control *a posteriori* elimina las garantías de participación pública que ofrecen los procedimientos autorizatorios, fundamentalmente el trámite de información pública. El legislador debe ofrecer alternativas de participación con relación a las actividades sometidas a comunicación. La publicación en los boletines oficiales de resúmenes de las comunicaciones y de la documentación anexa, así como su comunicación a los vecinos interesados puede ser una fórmula adecuada de información y participación pública. Ello permitiría a los terceros interesados y al público en general transmitir a la Administración sus opiniones o comentarios sobre la instalación, los cuales podrían ser tomados en consideración por aquella a la hora de desarrollar sus facultades de control *a posteriori*. También sería importante en ese sentido que se dotara de una mayor transparencia al desarrollo de la actividad inspectora y, especialmente, de mayores garantías procedimentales a los particulares que presentan denuncias por incumplimiento de la legislación ambiental.

Con todo, el avance limitado de la comunicación o declaración responsable en materia ambiental, en la medida en que supone trasladar el control público *a posteriori*, demanda como contrapartida el reforzamiento de las inspecciones administrativas. De hecho la "Ley Paraguas" dispone que las Administraciones públicas fomentarán la calidad de los servicios, "impulsando inspecciones administrativas y controles periódicos,



así como el diseño y reforzamiento" (art. 20, letra d). El Derecho ambiental<sup>49</sup> no se ha prestado atención suficiente al desarrollo de regímenes de inspección suficientemente densos y precisos. Es notorio el escaso espacio que la leyes sectoriales dedican en su articulado a la regulación de esta cuestión. Con todo, actualmente en el Derecho comunitario y autonómico se aprecia la necesidad de reforzar la actividad inspectora. Ello se puede observar en la propuesta de Directiva comunitaria sobre emisiones, que viene a sustituir a la Directiva IPPC. Este texto propone, por primera vez, establecer una normas mínimas de inspección ambiental en la UE<sup>50</sup>. En este sentido consideramos necesario que el Derecho ambiental establezca obligaciones precisas de planificación y programación de las actividades de control y de inspección.

No obstante, al mismo tiempo, las normas autonómicas que están desarrollando en mayor medida los regímenes de inspección no siempre lo realizan desde una perspectiva de control público. Es notorio el protagonismo cada vez mayor de las fórmulas de autocontrol<sup>51</sup> y de las entidades colaboradoras de la Administración<sup>52</sup>, especialmente en la normativa autonómica de intervención integral. Ejemplo paradigmático de esta tendencia es la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña.

Además del reforzamiento de la actividad inspectora, la sustitución de los regímenes de autorización por la comunicación o declaración responsable requiere de otros contrapesos. Los titulares de las actividades sometidas a comunicación pierden la seguridad jurídica<sup>53</sup> que otorga el acto administrativo, como declaración de voluntad

<sup>49</sup> Las normas de protección ambiental autonómica regulan las competencias y las facultades y deberes del personal inspector en el ejercicio de esta potestad administrativa. Entre las más recientes, la Ley 4/2005 de Navarra, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental de la Comunidad Foral de Navarra o la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de Cataluña realizan una regulación más exhaustiva y desarrollada. En ellas se regula no sólo los aspectos señalados sino también la planificación de la actividad inspectora y los deberes de comunicación de los titulares de las actividades industriales, así como una serie de normas destinadas a garantizar la transparencia de esta actividad administrativa.

<sup>50</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (COM 2007/844). Esta propuesta pretende obligar a los Estados miembros a que dispongan de un sistema de inspecciones ambientales, que debe contener el desarrollo y aplicación de planes y programas de inspección específicos (art. 25). Estas nuevas disposiciones se basan en gran medida en la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. También se prevé que la Comisión apruebe criterios para realizar la evaluaciones de riesgo ambiental.

<sup>51</sup> Algunas normas autonómicas, como la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Valencia y la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de Cataluña, recogen exigencias de autocontrol verificado por una entidad colaboradora que deben llevar a cabo los titulares de determinadas actividades sometidas a los regímenes de intervención ambiental.

<sup>52</sup> La Ley 20/2009 de Cataluña, por ejemplo, otorga un papel protagonista a las entidades colaboradoras de la Administración.

<sup>53</sup> Lozano Cutanda considera que la introducción de formas de control a posteriori (...) puede ocasionar, efectos negativos sobre la seguridad jurídica, tanto para los operadores, que, por haber cometido algún error de apreciación en el régimen jurídico de aplicación a esta actividad, pueden ver al cabo del tiempo que se les



de la Administración pública que establece las condiciones de funcionamiento de las actividades. Para compensar esta merma, la regulación debe ofrecer un nivel adecuado de "densidad" normativa, de modo que queden precisadas las condiciones de funcionamiento de estas actividades. Así, el desarrollo de una regulación más exhaustiva otorga mayor seguridad jurídica a los operadores económicos, en la medida que encuentran una guía legal más precisa a la hora de desarrollar su proyecto<sup>54</sup>. Eso ha hecho la normativa de aguas con relación a las actividades sometidas a declaración responsable en el dominio público –tras la modificación de la normativa de aguas operada por el proceso de adaptación a la Directiva de servicios. Estas actividades están sujetas a un régimen que prevé la aprobación anual y por cuenca hidrográfica de los requisitos para el desarrollo de estas actividades<sup>55</sup>. No obstante, con carácter general, el contexto actual marcado por el carácter procedimental de las normas ambientales no parece el idóneo para demandar una mayor concreción de requisitos y exigencias para el funcionamiento de las actividades<sup>56</sup>.

La exigencia de comunicación debe ir acompañada, también, de un conjunto de cautelas para garantizar el interés general<sup>57</sup>, destinadas a potenciar la información documental complementaria a la comunicación<sup>58</sup> y a prever un régimen sancionador

---

clausura la actividad y que se inicia un procedimiento para exigencia de responsabilidad, como para los terceros que se pueden ver afectados por la actividad sometida a comunicación previa o declaración responsable, pues al no existir acto administrativo de autorización, se plantean muchas dudas sobre cómo y en qué plazo podrán recurrir contra el inicio y ejercicio de una actividad que les perjudica (...)" LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho ambiental administrativo**. Madrid: La Ley, 2010. p. 457.

<sup>54</sup> Desde una perspectiva general, Nogueira López afirma que "(... ) las consecuencias inmediatas de este cambio en el régimen de control previo de actividades deberán ser un reforzamiento del Estado regulador y de los estructuras de control a posteriori" NOGUEIRA LOPEZ, Alba. Público y privado en el control operativo de actividades de servicios: un nuevo campo para la entidades colaboradoras de la Administración. Comunicación presentada en el V Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, España, 2010.

<sup>55</sup> "El ejercicio de estos usos comunes especiales deberá respetar los fines e integridad del dominio público hidráulico y, en particular, la calidad y caudal de las aguas. A estos efectos, los organismos de cuenca deberán establecer, atendiendo a las características y circunstancias de cada cuenca hidrográfica, las condiciones, cupos y demás requisitos que deberán observarse en el ejercicio de los citados usos y conforme a los cuales se valorará la compatibilidad de la actividad con la protección del dominio público hidráulico. Dichos requisitos deberán publicarse cada año, mantenerse actualizados y estar a disposición del público en la página web del organismo de cuenca para que puedan consultarse en cualquier momento, y en todo caso, con la antelación suficiente para el ejercicio de la actividad. En particular, se pondrá a disposición del público la información detallada de los requisitos, plazos y documentación necesarios para el ejercicio de cada uno de los usos, así como el régimen de acceso, prohibiciones, condiciones, limitaciones, cupos, pago del canon o presentación de fianza, aplicables en cada caso y los modelos de presentación de la declaración responsable y, en su caso, de las autorizaciones." (art. 51, Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto n.º 849/1986, de 11 de abril).

<sup>56</sup> PERNAS GARCÍA, Juan José. El contexto jurídico-político actual de la intervención administrativa en el control de la contaminación industrial. **Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente**, nº 212, Montecorvo, p. 197-215, septiembre/octubre. 2004. p. 209.

<sup>57</sup> SANZ RUBIALES, Ingo. Medio Ambiente y Directiva... Op. cit. p. 616.

<sup>58</sup> Véanse por ejemplo el artículo 34 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención de Castilla y León, el artículo 52 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades de Cataluña



para disuadir el falseamiento de las informaciones y el incumplimiento de las condiciones ambientales<sup>59</sup>. La normativa autonómica de intervención integral más reciente en materia ambiental define las condiciones que debe cumplir la comunicación y la documentación anexa. Los titulares deben adjuntar la documentación que garantice que la instalación se adecua al proyecto aprobado (mediante, por ejemplo, un certificado del técnico director del proyecto) y que acredite el cumplimiento de las exigencias de la autorización ambiental integrada o de licencia municipal de incidencia ambiental, así como de la normativa de prevención de la contaminación (a través, por ejemplo, de un certificado de una entidad pública o privada)<sup>60</sup>.

La doctrina y el propio ordenamiento jurídico nos ofrecen algunas vías para compensar la pérdida de seguridad jurídica que se deriva del régimen de comunicación o declaración responsable. En primer lugar, nos encontramos con la consulta previa vinculante presente en la legislación tributaria<sup>61</sup>. Ello permite al promotor de un proyecto dirigirse a la Administración para que le informe de cuáles son las condiciones que debe respetar su proyecto, así como la propia documentación que debe presentar junto con la comunicación o declaración responsable. En segundo lugar, la previsión de un procedimiento de subsanación en el marco del control *a posteriori* que debe ejercer la Administración pública, cuando se aprecien deficiencias en los requisitos esenciales para el ejercicio de la actividad, no imputable a una conducta culpable del operador<sup>62</sup>. La normativa podría exigir a la Administración que requiera al administrado la subsanación de los defectos identificados con oportunidad, por ejemplo, de la inspección inicial de la actividad.

En tercer lugar, el ordenamiento jurídico nos ofrece un fuente de seguridad jurídica para los operadores económicos que se está expandiendo por la regulación ambiental, especialmente con relación a las actividades de menos impacto sometidas a comunicación previa. Se trata de los certificados de las entidades colaboradoras de la

---

y el artículo 71 de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>59</sup> Véase en este sentido el artículo 74.3, letra h) e i) de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención de Castilla y León.

<sup>60</sup> Véanse el art. 52, Ley 20/2009 de Catalunya, el art. 65 de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Valencia, y el artículo 40 de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia. La Ley 20/2009 de Catalunya dispone que “Si esta certificación [de cumplimiento de la normativa de prevención de la contaminación] no es favorable no puede presentarse la comunicación a la Administración ni ejercer la actividad” (art. 53).

<sup>61</sup> Su virtualidad mayor para el operador reside en excluir la eventual exigencia de responsabilidades por aplicación de los principios de buena fe o confianza legítima y, en el caso de que se procediese a ordenar el cese del Derecho o el cierre de la actividad (lo que resulta reglado si la actividad carece de algún requisito esencial, ex art. 2.4 de la Ley Omibus), la Administración incurrá en responsabilidad por anormal funcionamiento del servicio público, en cuanto informó mal al operador”. LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho ambiental... Op. cit. p. 458.

<sup>62</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho ambiental... Op. cit. p. 459.



Administración acreditativos del cumplimiento de la normativa ambiental. Algunas normas autonómicas de intervención ambiental exigen que a la comunicación se adjunte un certificado de una ECA acreditativo del cumplimiento de la normativa sobre prevención y control de la contaminación. Esta es una manifestación de las tendencias actuales del Derecho administrativo hacia la privatización del control público. El operadores obtienen en el sector privado la seguridad jurídica que ya no facilita ni la normativa ambiental ni el acto administrativo autorizatorio<sup>63</sup>.

El régimen de puesta en marcha o apertura de actividades puede verse afectado por las exigencias marcadas por la Directiva de servicios. Es quizás uno de los ámbitos donde se puede plantear de forma más clara la sustitución del régimen autorizatorio por el de comunicación previa al inicio de la actividad. Los procedimientos de concesión de las licencias de apertura sólo tienen como finalidad evaluar la adecuación de la instalación construida a las exigencias de la autorización de instalación, traslado o modificación que en su caso haya sido concedida. Recordemos que la "Ley Paraguas" dispone que "en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o declaración responsable (...)" (art. 5, letra c). Sobre esta base la Ley 11/2003 de Castilla y León ha sustituido la autorización de puesta en marcha por el régimen de comunicación (art. 33)<sup>64</sup>. Se pretende evitar la duplicidad de autorizaciones para un mismo fin, en este caso la prevención y el control ambiental de una instalación con incidencia ambiental. Desde mi punto de vista, la sustitución de la autorización de apertura o de puesta en marcha por un régimen puro de comunicación previa sólo parece admisible en el caso de las actividades de menor impacto sanitario y ambiental. Ello podría ser suficiente sin merma para el nivel de protección exigido. La suspensión de la actividad actúa como cautela en el supuesto de que se identifique alguna irregularidad entre las condiciones de la autorización y las instalación construida.

Algunas leyes autonómicas completan el régimen de comunicación de apertura con la posterior comprobación administrativa inicial de verificación de cumplimiento. En la Ley 11/2003 de Castilla y León, el titular de la actividad sometida a autorización ambiental no puede iniciar la actividad sin la previa emisión de un acta de comprobación positiva, es decir, sin una decisión formal de la Administración competente. No obstante, si transcurre el plazo de un mes sin haberse notificado resolución expresa, el titular podrá iniciar la actividad (art. 35.2). Por su parte, la Ley 4/2009 de Murcia dispone que "se podrá iniciar la explotación tan pronto se hayan realizado ambas comunicaciones de manera completa, salvo que la propia autorización ambiental integrada

<sup>63</sup> Véase, sobre esta cuestión, ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán: Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons, 2009. p. 136 y ss.

<sup>64</sup> La Ley 11/2003 de prevención ambiental de Castilla y León ha sido modificada para su adaptación a las exigencias de la Directiva de servicios y de la Ley Paraguas, mediante Decreto-ley 3/2009, de 23 diciembre.



establezca un plazo entre la comunicación y el inicio de la explotación, que no podrá exceder de un mes, para el caso de que alguna de las condiciones de funcionamiento exija comprobaciones adicionales que hayan de llevarse a cabo necesariamente antes del inicio de la explotación" (art. 40.4 Ley 4/2009, Murcia). El régimen de estas previsiones autonómicas, que establecen un plazo posterior a la comunicación para la comprobación administrativa, es realmente el de una técnica autorizatoria en el sentido amplio de la Directiva de servicios<sup>65</sup>. Recordemos que las declaraciones responsables y las comunicaciones permiten, con carácter general, o bien el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad "desde el día de su presentación", "sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas" (artículo 71 bis, ap. 3 Ley 30/1992). La comunicación habilita por si misma al ejercicio de la actividad. No es posible un control previo administrativo habilitante. En caso de que éste último se produzca o de que la presentación de la comunicación no permita el inicio de la actividad "desde el día de la presentación", nos hallaríamos, pese a su denominación, ante un régimen de autorización<sup>66</sup>.

En el caso de actividades sometidas al régimen de comunicación, la Administración sólo podrá desarrollar un control *a posteriori* en ejercicio de sus facultades de inspección. No obstante, si se aprecia cualquier inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la comunicación, o si no se presenta la comunicación ante la autoridad competente, ello determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos (art. 71 bis, ap. 4, Ley 30/1992).

Finalmente, nos gustaría llamar la atención sobre el hecho de que la sustitución de las autorizaciones por una declaración responsable o comunicación puede ser una vía para incentivar comportamientos ambientales positivos o para fomentar la

<sup>65</sup> La Comisión Europea afirma que para identificar un régimen de autorización "el principal elemento que han de considerar [los Estados] es si esa legislación exige la adopción de una decisión, expresa o tácita, de una autoridad competente con carácter previo al ejercicio de la actividad por el prestador de servicios". Según la Comisión deben incluirse "(...) en el concepto de régimen de autorización, por ejemplo, un procedimiento en virtud del cual un prestador de servicio haya de presentar una declaración ante una autoridad competente y deba esperar el transcurso de un plazo en caso de silencio administrativo, para iniciar el ejercicio de la actividad". "Deben incluirse asimismo los casos en que el prestador de servicios haya de presentar declaraciones que, posteriormente, deban obtener el reconocimiento de la autoridad competente para poder iniciar la actividad en cuestión o para que ésta sea lícita". COMISIÓN EUROPEA, Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, 2007, p. 26. Véase sobre el régimen de puesta en marcha de la Ley 11/2003 de Castilla y León. SANZ RUBIALES, Ingo. Medio Ambiente y Directiva... Op. cit. p. 618.

<sup>66</sup> Véase en este sentido el artículo 65.3 de la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Valencia: "Transcurrido el plazo de un mes desde que se efectuó la comunicación sin pronunciamiento expreso del ayuntamiento, el titular podrá iniciar el ejercicio de la actividad. En ese caso, el titular deberá solicitar la expedición por parte del ayuntamiento correspondiente de un certificado acreditativo, que deberá emitirse en el plazo máximo de quince días desde su solicitud, validando el proyecto y habilitando al titular para iniciar la actividad". Véase la nota 65.



implantación de ecotecnologías. La Directiva 2009/28, de 23 de abril, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables realiza esta operación con el objetivo de fomentar la instalación de equipos descentralizadas de menos envergadura para producir energía procedente de fuentes renovables, con la finalidad de impulsar la contribución de cada ciudadano a los objetivos de la Directiva (considerando 43)<sup>67</sup>.

## 2.4. LA EXIGENCIA DE “REQUISITOS” AMBIENTALES A LOS OPERADORES DE SERVICIOS

Con la finalidad de garantizar la libertad de establecimiento, la “Ley Paraguas” prohíbe a las Administraciones públicas exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro. Además los “requisitos”<sup>68</sup> que supediten el acceso a una actividad de servicio o su ejercicio deberán ajustarse a una serie de criterios, en la línea de lo ya señalado para los regímenes autorizatorios<sup>69</sup>. La normativa puede imponer obligaciones, prohibiciones, condiciones o límites al desarrollo de actividades de servicios sobre la base de razones ambientales, siempre que, fundamentalmente, esas exigencias sean proporcionadas y no discriminatorias.

Como ya hemos dicho la Directiva de servicios tiene, y debe tener, un efecto limitado en el Derecho ambiental. No obstante, el inadecuado conocimiento de la Directiva, la falta de reflexión del regulador y la creación de estados de opinión en los operadores jurídicos no del todo precisos en torno a las obligaciones de la Directiva, pueden ser los mayores riesgos para el mantenimiento de requisitos y obligaciones legales necesarios y justificados para la protección ambiental.

*En este sentido nos llama la atención la modificación del artículo 47 de la Ley 11/2003 de Castilla y León. Ha eliminado los requisitos exigidos de los equipos redactores de los estudios de impacto ambiental, que se habían establecido con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios<sup>70</sup>, así como la supresión de la obligación de registro de los equipos, que era un requisito necesario para la validez de las evaluaciones de*

<sup>67</sup> Más en concreto, la Directiva dispone que “los Estados adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que: (...) f) se instauren procedimientos de autorización simplificados y menos onerosos, incluida la simple notificación si está permitida en el marco regulador aplicable, para los proyectos de menor envergadura y para los equipos descentralizados para la producción de energía procedente de fuentes renovables, si procede” (art. 13.1, letra f).

<sup>68</sup> La “Ley Paraguas” define el concepto de “requisito” del siguiente modo: “Cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas en los colegios profesionales” (art. 3.3, “Ley Paraguas”).

<sup>69</sup> Los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o sus ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios: no ser discriminatorio; estar justificado por una razón imperiosa de interés general; ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general; ser claros e inequívocos; ser objetivos; ser hechos públicos con antelación; ser transparentes y accesibles (art. 9.2, letras a) a la g), “Ley Paraguas”).

<sup>70</sup> SANZ RUBIALES, Ingo. Medio Ambiente y Directiva... Op.cit. p. 619.



*impacto ambiental. Reducción del nivel de exigencia que además afecta no sólo a los proyectos en los que se desarrolle actividades de servicios, sino a todos los sometidos a este régimen de intervención ambiental (infraestructuras, sector industrial, agroalimentario, etc.). La modificación citada elimina igualmente la obligación realizar auditorías medioambientales que afectaba a determinadas empresas, mediante la derogación del Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental y Auditorías Ambientales (Decreto 1/2000, de 18 de mayo)<sup>71</sup>.*

La normativa de servicios recoge una serie de requisitos prohibidos. Entre ellos, prohíbe las pruebas económicas para la concesión de autorizaciones a las actividades de servicios, como los grandes establecimientos comerciales. Esta prohibición no afecta a los requisitos de planificación territorial, que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general, como la protección del medio ambiente y del entorno urbano (art. 14.5, Directiva 2006/123)<sup>72</sup>. En todo caso, la protección del medio ambiente, como la invocación del resto de razones de interés general, “no podrán encubrir requisitos de planificación económica” (art. 10, letra e, “Ley Paraguas”). Es decir, el medio ambiente no puede ser utilizado para establecer limitaciones a la libertad de servicios, encubriendo motivos de carácter económico como el impacto en los operadores económicos locales.

La “Ley Paraguas”, además de los requisitos prohibidos (art. 10), prevé una serie de “requisitos de aplicación excepcional sujetos a evaluación previa” (art. 11.1). Las normas reguladoras del acceso a una actividad de servicio o de su ejercicio no deberán supeditar dicho acceso o ejercicio a estos requisitos, salvo, “excepcionalmente”, cuando “no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”. Pongamos algunos ejemplos de requisitos que podrían estar justificados por razones de protección del medio ambiente.

En principio no pueden imponerse “restricciones cuantitativas o territoriales” (art. 11.1, letra a), “Ley Paraguas”). La normativa ambiental contiene está repleta de restricciones cuantitativas y territoriales al desarrollo de actividades productivas o de servicios, es el caso por ejemplo de los límites a las emisiones contaminantes –mediante la fijación de valores límite-, de la prohibición de establecimiento de determinado tipo de instalaciones en una determinada localización –espacios protegidos o con elevados niveles de contaminación- o las exigencias vinculadas con la ampliación de establecimientos.

Destaquemos algunos ejemplos de la legislación de protección de la atmósfera. A la hora de autorizar la modificación sustancial de una instalación potencialmente

<sup>71</sup> Sanz Rubiales añade que el problema es que dicha derogación afecta a toda la norma, por tanto incide no sólo sobre las auditorías obligatorias, sino también sobre el régimen de las auditorías “ordinarias” de carácter voluntario. SANZ RUBIALES, Ingo. **Medio Ambiente y Directiva...** Op.cit. p. 620.

<sup>72</sup> COMISIÓN EUROPEA, **Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 2007. p. 33.



contaminadora del la atmósfera, el Decreto 833/1975 establece que no se podrá ampliar ninguna instalación que implique el incumplimiento de los niveles de emisión que les sean aplicables, salvo en el supuesto de que se presente también un proyecto de depuración de las emisiones ya existentes, o bien cuando las nuevas unidades de la planta existente se atengán a unos niveles de emisión más estrictos que los establecidos con carácter general, “de forma que el promedio de las emisiones de la línea de fabricación no rebase los correspondientes” (art. 61, Decreto 833/1975). Asimismo, el Decreto 833/1975 establece la prohibición de denegar las licencias o autorizaciones de los ayuntamientos y Organismos “por razones de protección del ambiente atmosférico cuando se prevea el mantenimiento de los niveles de inmisión establecidos y se respeten los de emisión que les sean aplicables” (art. 63.1). Por tanto y a la luz de las previsiones de la LCAPA<sup>73</sup>, las autorizaciones de emisiones podrán denegarse en los supuestos en los que ello pueda implicar un riesgo de superación de los valores límite de calidad del aire. Estas previsiones de la legislación de atmósfera no son “límites cuantitativos y territoriales” a la implantación de instalaciones o partes de ellas para la prestación de servicios, en el sentido de la Directiva de servicios (art. 15.2, letra a) y de la “Ley Paraguas”<sup>74</sup>.

Para garantizar la libre prestación de servicios, la “Ley Paraguas” prohíbe, de acuerdo con las previsiones de la Directiva (art. 16), determinadas restricciones al ejercicio de una actividad de servicios en territorio nacional por prestadores establecidos en otros Estados miembros. Además de la ya analizada exigencia de autorización o registro (art. 12.2, letra b), esta prohibición se extiende a otras obligaciones como, por ejemplo, a “la exigencia de requisitos sobre el uso de determinados equipos y material que formen parte integrante de la prestación del servicio (...)” (art. 12.2). Los Estados no pueden exigir, por ejemplo, determinados tipos o marcas de maquinaria técnica<sup>75</sup>. El propio Derecho ambiental industrial no obliga a utilizar una técnica o tecnología específica (artículo 7, apartado 1, LPCIC), para evitar distorsiones a la competencia en el mercado de tecnologías ambientales y efectos negativos en la innovación técnica. Se limita a exigir los estándares de calidad ambiental que permiten alcanzar las “mejores técnicas disponibles” en el mercado.

Con todo, excepcionalmente, podrá supeditarse el acceso a estos prestadores a una actividad de servicios o su ejercicio temporal en el territorio español, al cumplimiento requisitos que determine la legislación aplicable, únicamente cuando esté justificado

<sup>73</sup> Los valores límite no podrán suponer en ningún caso un incumplimiento de las normas de calidad ambiental (artículo 13.5, LCAPA; art. 46.4, Decreto 833/1975).

<sup>74</sup> La Comisión Europea ha afirmado que el artículo 15.2, letra a), “(...) no incluye los límites impuestos a los insumos, a la producción o a las emisiones, como los relativos a las emisiones de CO2 y otros gases” **Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 2007. p. 35.

<sup>75</sup> **Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 2007. p. 43.



por razones de "orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente"<sup>76</sup>. Los Estados pueden exigir a los prestadores, establecidos en otros Estados miembros, el cumplimiento de la legislación ambiental estatal, regional o local. Estas normas pueden regular, por ejemplo, los niveles máximos de emisiones o ruido respecto al uso de determinada maquinaria, el uso de sustancias peligrosas o la eliminación o la valorización de residuos producidos en el curso de una actividad de servicio<sup>77</sup>.

La posibilidad de que medidas nacionales restrinjan la libertad de servicios por razones ambientales debe ser interpretadas restrictivamente de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. Sin embargo, la base científico-técnica de las medidas ambientales, el principio de precaución y la consideración del medio ambiente como un objetivo general de la UE abogan por una interpretación más amplia<sup>78</sup>. Como ya hemos visto, estas medidas deben de superar en todo caso el "test proporcionalidad" y no discriminatorias. La medida debe ser necesaria, esto es, debe ser el medio menos restrictivo para alcanzar el objetivo. En este sentido, es preciso evaluar si el objetivo de interés general no se consigue ya mediante los requisitos a los que se somete el prestador en el Estado miembro de establecimiento<sup>79</sup>.

## 2.5. EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA Y LOS PROCEDIMIENTOS LIMITATIVOS DEL NÚMERO DE AUTORIZACIONES

---

<sup>76</sup> La Directiva de servicios ha limitado la doctrina del TJCE sobre la razones imperiosas de interés general con relación a la posible restricción estatal de la libre prestación de servicios. Ha limitado bienes o valores de interés general que pueden ser objetos de protección, al "orden público, de seguridad pública, de salud pública", ya previstos en el art. 46 TCE (actual artículo 52, TFUE), añadiendo únicamente "la protección del medio ambiente". Véanse, sobre este planteamiento restrictivo de la Directiva de servicios, DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás. Libertad de establecimiento y de servicios ¿Reconocimiento mutuo o país de origen?. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 146, Madrid, Civitas, p. 221-263, abril-junio. 2010, p. 239 y 240; GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. La transposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español. *Revista española de derecho europeo*, nº 32, Madrid, Civitas, p. 469-506, out./dez. 2009, p. 490 y ss.

<sup>77</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, 2007, p. 41.

<sup>78</sup> Tras señalar que los principios de orden público, seguridad y salud pública deben ser interpretados restrictivamente, Sanz Rubiales afirma que "[l]a protección del medio ambiente no admite el mismo planteamiento, porque no se configura únicamente como una excepción a la libre prestación de servicios, sino que constituye un fin de la Comunidad Europea y un objetivo secundario de la Directiva que aquí se comenta". Sanz Rubiales, *Medio Ambiente y Directiva de servicios en Castilla y León...* Op. cit. p. 600.

<sup>79</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, 2007, p. 41. La Comisión nos da un ejemplo de medida que no supera el criterio de necesidad: "(...) puede que un prestador sea objeto ya de auditorías medioambientales en su Estado miembro de establecimiento para determinar la idoneidad medioambiental de su explotación y de sus métodos de trabajo y los requisitos vigentes en el Estado miembro anfitrión no deberán dar lugar a un solapamiento de normas en este terreno". *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, 2007, p. 41.



La "Ley Paraguas" dispone que sólo podrá limitarse el número de autorizaciones cuando esté justificado por "la escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos" (art. 8.1). En estos supuestos habrá que seguir un procedimiento concurrencial que garantice la imparcialidad y transparencia (Exposición de motivos, art. 8.2, letra a, Ley 17/2009). En este orden de cosas, se han mantenido regímenes autorizatorios ya previstos en nuestro ordenamiento jurídico que limitan el número de permisos, aunque incluyendo los principios de concurrencia, publicidad, imparcialidad y transparencia<sup>80</sup>. Este es el caso de la legislación de aguas, costas, parques nacionales, montes, patrimonio natural y biodiversidad<sup>81</sup>.

En el marco de dichos procedimientos las Administraciones podrán tener en cuenta consideraciones en materia de "protección del medio ambiente" como así se explicita ahora en las leyes sectoriales modificadas. No obstante, estos criterios, para poder ser tomados en consideración por la Administración pública, deben estar contemplados en las bases reguladoras de la concesión de las autorizaciones y guardar relación con el objeto de la concesión (art. 8.2, letra a, "Ley Paraguas").

Tras las modificaciones de la "Ley Omnibus" y el Reglamento 367/2010, la legislación sectorial citada ha integrado las limitaciones temporales y de privilegios, que pudieran derivarse de la concesión de estas autorizaciones, previstas en la "Ley Paraguas":

*"La autorización que se conceda tendrá duración limitada y proporcionada atendiendo a las características de la prestación del servicio y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará, una vez extinguida la autorización, ningún tipo de ventaja para el prestador cesante o para personas especialmente vinculadas" (art. 8.2, letra b).*

<sup>80</sup> La "Ley Omnibus" modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, con relación a los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que vayan a realizarse en montes vecinales. La Ley 5/2007, de 3 abril, de la red de parques naturales incorpora con este misma finalidad un artículo 13 bis, con relación a las autorizaciones y concesiones de actividades de servicios en parques nacionales. Se ha añadido, en este mismo orden de cosas, un artículo 13 bis en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, sobre los procedimientos de autorización de actividades prohibidas, cuando ella sea necesaria para el ejercicio de una actividad de servicio. También se ha modificado el artículo 72.2 de esta misma Ley, con la finalidad de dar vigencia a los principios citados en el marco de los acuerdos de cesión de la gestión de terrenos situados en espacios naturales, cuya titularidad pertenezca a la Administración general del Estado. Se modifican también los artículos 53.1 (explotación de los servicios de temporada) y 75.1 (concursos de otorgamiento de concesiones y autorizaciones de dominio público marítimo-terrestre), y se añade un párrafo tercero al artículo 74 (otorgamiento de solicitudes de actividades de servicios) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (art. 30, "Ley Omnibus"), para garantizar que se respetan los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

<sup>81</sup> Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios, Ministerio de Economía y Hacienda, 29 de abril de 2010. p. 108.



## 2.6. EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LAS ENTIDADES COLABORADORAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

El régimen de comunicación previa remite al promotor la garantía de cumplimiento de la normativa y la identificación de los medios técnicos exigibles, para lo cual debe acudir, tal y como prevé la legislación autonómica ambiental, al apoyo de las entidades colaboradoras de la administración<sup>82</sup>. Ello supone una cierta privatización del procedimiento<sup>83</sup> y puede suponer una merma de seguridad jurídica de los operadores<sup>84</sup>. Ante la complejidad técnica y las limitaciones humanas y materiales de la Administración, en el Derecho ambiental llevamos años apreciando el traslado de parte de las funciones de control público a las entidades colaboradoras de carácter privado.

En el ámbito de la supervisión de las actividades de prestación de servicios, interesa traer aquí el impacto de la normativa de servicios sobre el régimen de las entidades colaboradoras de la Administración. La normativa de servicios es de aplicación a los servicios destinados, no sólo a los consumidores, sino también a las empresas, como los “servicios de certificación y de ensayo” (considerando 33, Directiva 2006/123). Po otra parte, la “Ley Paraguas” dispone que quedan excluidas “las actividades que supongan el ejercicio de autoridad pública, en particular las de los notarios, registrados de la propiedad y mercantiles” (art. 2.2, letra i). El artículo 2, letra i), de la Directiva da una redacción más amplia a la excepción: “las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública de conformidad con el artículo 45 del Tratado”<sup>85</sup>. ¿Podría considerarse las actividades de las entidades colaboradoras están incluidas dentro de esta excepción? El TJUE ha afirmado, con relación al artículo 45 TCE (actual artículo 51, TFUE)<sup>86</sup>, que no puede considerarse actividades relacionadas con el ejercicio del poder público las actividades de índole meramente “auxiliar y preparatoria” en relación con el ejercicio de autoridad pública<sup>87</sup>. Debe tratarse de una “actividad relacionada directa y específicamente con

<sup>82</sup> RODRÍGUEZ FONT, Mariola. **Régimen de comunicación...** Op. cit. p. 135.

<sup>83</sup> ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación:** Génesis y efectos. Pamplona: Aranzadi, 2002. p. 98 y 99 y 140.

<sup>84</sup> Véase en este mismo sentido, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Público y privado... Op. cit. p. 4.

<sup>85</sup> Laguna de Paz considera que la redacción más restrictiva de la “Ley Paraguas” trata “(...) de evitar que una interpretación extensiva de lo que pueda entenderse como vinculación al ejercicio de autoridad pública pueda representar un blindaje para profesiones que deban realizarse en régimen de competencia”. LAGUNA DE PAZ, José Carlos. **Directiva de servicios...** Op. cit. p. 45.

<sup>86</sup> Artículo 51, TFUE: “las disposiciones del presente capítulo [Derecho de establecimiento] no se aplicarán, en lo que interesa al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas, aunque sólo sea de forma ocasional, con el ejercicio del poder público. (...)”.

<sup>87</sup> Sentencia del TJCE de 13 de julio de 1993, Thijssen, asunto 42/1992, apartado 21. En este asunto se trataba de auditores, autorizados y supervisados por las Administraciones públicas, cuyas funciones consistían en informar tanto a las entidades aseguradoras auditadas de las eventuales infracciones y hechos que puedan poner en peligro su situación financiera, como a las autoridades públicas competentes. Los auditores eran designados libremente y retribuidos por la entidad aseguradora. Estos auditores podían ejercer un poder de veto sobre la ejecución de determinadas decisiones de las aseguradoras, cuya ejecución constituiría una infracción penal.



el ejercicio del poder público”<sup>88</sup>. El TJUE tampoco ha considerado que entren dentro de esta categoría las actividades de naturaleza meramente técnica<sup>89</sup>. Como vemos, el Tribunal ha interpretado de forma restrictiva el artículo 51 TFUE.

Estas entidades desempeñan un papel de apoyo, cada vez más relevante, a la actividad inspectora de la Administración<sup>90</sup>, mediante el desarrollo de actividades de control inicial (“ex ante”)<sup>91</sup> y periódico (“ex post”)<sup>92</sup> de las actividades. Asimismo, también actúan como entidades de verificación de las obligaciones de autocontrol de los titulares de las actividades<sup>93</sup>. Por otra parte, intervienen en la verificación de la documentación que deben presentar los promotores y titulares de actividades<sup>94</sup>, así como en la acreditación del cumplimiento de la normativa ambiental y de las condiciones de la autorización, mediante la realización de actas, informes o certificados que se adjuntan a las declaraciones responsables o comunicaciones del promotor de la actividad, a las comunicaciones de la puesta en marcha de la actividad<sup>95</sup> o a las solicitudes de renovación de las autorizaciones<sup>96</sup>. Su doble papel de prestadoras de servicios a las Administraciones públicas ambientales y a los operadores económicos, pone en tela de juicio

---

El auditor debía informar urgentemente a las autoridades públicas. El veto tenía efecto suspensivo durante ocho días, pero la decisión final correspondía a las autoridades públicas, sin vinculación alguna a la actuación del auditor. Las autoridades públicas ejercen, en exclusiva, las competencias reglamentarias, de vigilancia y de dictar órdenes.

<sup>88</sup> Sentencia del TJCE de 13 de julio de 1993, Thijssen, asunto 42/1992, apartado 22.

<sup>89</sup> Sentencia del TJCE de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia, asunto 3/1988. En este asunto, el Gobierno italiano alega asimismo que las actividades confiadas a las sociedades especializadas seleccionadas para la realización de los sistemas informáticos por cuenta de la Administración constituyen el ejercicio de una actividad de servicio público. Este argumento fue rechazado por el Tribunal (aps. 25 y 26). A juicio del Tribunal, “(...) las actividades discutidas relativas a la concepción, al programa informático y a la gestión de sistemas informáticos son de carácter técnico y, por consiguiente, ajenas al ejercicio del poder público” (ap. 13).

<sup>90</sup> Véase sobre esta cuestión el estudio monográfico CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, JARAI I MANZANO, Jordi, PALLARÈS SERRANO, Anna. **La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente**. Barcelona: Atelier, 2010.

<sup>91</sup> El art. 69 de la Ley 20/2009 de Catalunya les otorga el protagonismo principal en la iniciación y desarrollo de las actuaciones de puesta en marcha de actividades sometidas a autorización. “La entidad colaboradora de la Administración ambiental tiene que emitir el acta de control inicial que habilita a la persona titular para ejercer la actividad” (art. 69.2).

<sup>92</sup> Artículo 72 de la Ley 20/2009 de Catalunya.

<sup>93</sup> Artículo 72.2 de la Ley 20/2009 de Catalunya: “El sistema de autocontrol de las actividades del anexo I debe estar verificado por una entidad colaboradora de la Administración ambiental debidamente acreditada, para verificar la idoneidad, la suficiencia y la calidad de los autocontroles”.

<sup>94</sup> (...) Con la finalidad de comprobar que la documentación es completa y no presenta deficiencias, la solicitud de autorización ambiental integrada deberá venir validada. Esta validación podrá realizarse alternativamente: por una Entidad de Control Ambiental [o] Por el Colegio Profesional correspondiente, previa la suscripción del oportuno convenio con la Consejería en materia de medio ambiente” (art. 31.2, Ley 4/2009, Murcia).

<sup>95</sup> Véanse en este sentido el artículo 40 de la Ley 4/2009 de Murcia o los artículos 69.4 y 70, Ley 20/2009 de Catalunya.

<sup>96</sup> Artículo 43.2 de la Ley 4/2009 de Murcia.



la independencia de sus actuaciones<sup>97</sup>, cuestión que debe estar en el centro de todo intento regulatorio del papel de estas entidades en materia ambiental.

La previsión de un marco normativo, que establezca límites y exigencias básicas que garanticen la calidad de la actuación de estas entidades, es fundamental para garantizar una gestión pública ambiental adecuada<sup>98</sup>. El ordenamiento debe ofrecer un marco de garantías mínimo para el desarrollo de la actividad de estas entidades, que delimita el ámbito de las funciones de colaboración que pueden desempeñar en la tramitación y gestión de procedimientos, y el espacio propio de la actividad administrativa a llevar a cabo exclusivamente por los funcionarios públicos. La precisión de estas cuestiones requiere de un marco legal y reglamentario adecuado, que defina las funciones y ámbitos de actuación, los requisitos de aptitud e idoneidad indispensables, las formas de control de su actividad, las medidas que garanticen su independencia e imparcialidad y las garantías frente a los eventuales daños derivados de su actividad. Este régimen debería tomar en consideración los límites marcados, en cuanto a posibilidades de intervención administrativa, por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. No obstante, la protección del medio ambiente justifica el desarrollo de regímenes de intervención para el control de estas actividades, e incluso el sometimiento, por Ley y de forma motivada, a autorización administrativa, de vigencia temporal y territorial limitada, siempre que esta medida no sea discriminatoria o desproporcionada<sup>99</sup>.

La normativa de servicios establece como principio general la validez en todo el territorio nacional de las autorizaciones (art. 7.3, "Ley Paraguas"). Esto podría plantear problemas ya que el régimen de autorización o acreditación de las entidades colaboradoras en materia ambiental ha sido desarrollado por algunas CCAA -Andalucía, Cataluña, Murcia, Valencia-<sup>100</sup>, así como por el hecho de que la competencia ejecutiva para su control es, casi exclusivamente, autonómica<sup>101</sup>. No obstante, la validez nacional de

<sup>97</sup> Nogueira López señala que "(...) debería valorarse la necesidad de introducir limitaciones a la intervención de la misma ECA de forma concurrente en el control previo y el control operativo de un determinado establecimiento por cuanto puede inducir a una falta de independencia o credibilidad en las verificaciones practicadas". NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. **Público y privado...** Op. cit. p. 6.

<sup>98</sup> En la legislación autonómica encontramos ejemplos de regulación específica, tal y como lo ha hecho, por ejemplo, la Comunidad Autónoma Valenciana mediante Decreto 229/2004, de 15 de octubre, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y se regula su registro.

<sup>99</sup> Véase en este mismo sentido NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. **Público y privado...** Op. cit. p. 11 y 15.

<sup>100</sup> Véase, sobre la externalización de las funciones de control inspección en materia de protección del medio ambiente en la normativa autonómica, CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, JARAI I MANZANO, Jordi, PALLARÉS SERRANO, Anna. **La externalización...,** Op. cit.. p. 101 y ss.

<sup>101</sup> Garrido Cuenca y Ortega Álvarez consideran que "(...) resultan cuando menos dudosas, la validez de la acreditación genérica que, según el texto de la Ley, pudieran tener estas entidades colaboradoras, pues por el momento cada Comunidad Autónoma tiene establecidos sus propios mecanismos de certificación y control y difícilmente cabría aceptar la imposición de una ajeno". GARRIDO CUENCA, Nuria María, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis.



las autorizaciones no debería afectar a las competencia ejecutiva autonómica para el control previo de estas entidades en materia ambiental<sup>102</sup>. Con todo, hemos de recordar que la normativa de servicios permite excepcionalmente limitar la validez territorial de las autorizaciones, cuando concurren razones imperiosas de interés general –como la protección del medio ambiente–, y la medida es proporcionada al objetivo que se pretende alcanzar y no discriminatoria y está suficientemente motivada (art. 7.3 *in fine*, “Ley Paraguas”). Este es el espacio en donde pueden encontrar cobijo jurídico los regímenes de control previo de las ECA previstos por la legislación autonómica ambiental, de validez limitada al territorio de la CA<sup>103</sup>. La diversidad de los ámbitos de actuación de la legislación sectorial autonómica, así como el nivel de exigencia y el diferente papel atribuido a las entidades colaboradoras en cada CA, hacen difícil el establecimiento de un sistema de control previo que prevea un título habilitante de validez en todo el territorio nacional. Si una entidad colaboradora autorizada o acreditada por una CA puede ejercer sin más su actividad en otra CA con mayores niveles de exigencia para estas operadores o con un régimen específico para el control de la actividades en un sector concreto (suelos, atmósfera, contaminación acústica, etc.), ello chocaría con la competencia autonómica para aprobar normas adicionales de protección en materia ambiental. Las nuevas posibilidades de cooperación intercomunitaria abiertas por los nuevos estatutos de autonomía, como los convenios de reconocimiento mutuo de licencias entre CCAA<sup>104</sup>, ofrecen una vía para dotar de eficacia extraterritorial a los títulos

---

**Legislación básica...** Op. cit. p. 187. El Estado también ha desarrollado regímenes jurídicos de las entidades colaboradoras de la AGE en su ámbito competencial, como ocurre en materia de control y vigilancia de la calidad de las aguas. Véase en este sentido CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, JARAI I MANZANO, Jordi, PALLARÈS SERRANO, Anna, **La externalización...** Op. cit. p. 89 y ss.).

<sup>102</sup> El TC ha tenido oportunidad de afirmar que “(...) el hecho de que los actos de las Comunidades Autónomas puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales no puede dar lugar a que se le despoje de las facultades que le corresponden, porque ello equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. (...) la limitación territorial de la eficacia de las normas y actos de la Comunidades Autónomas no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional” (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ. 11).

<sup>103</sup> El artículo 5.2, *in fine*, de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, estable que las CCAA, “dentro del ámbito de su territorio”, deberán definir criterios comunes que definan los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados con los que cuenten, así como las relaciones de éstos con las diferentes administraciones competentes de su Comunidad Autónoma. El Decreto 104/2010, de 10 de septiembre, de las Islas Baleares, por el que se regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y creación de su registro da aplicación al artículo 5.2 de la Ley 34/2007. Establece un régimen de autorización de duración temporal y validez territorial limitada. En la exposición de motivos se justifica el cumplimiento de la normativa de servicios y se justifican sus previsiones excepcionales sobre la base de la razón imperiosa de protección del medio ambiente.

<sup>104</sup> Véase, como ejemplo, el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores, firmado por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Andalucía, Aragón, Cataluña, Valenciana e Illes Balears (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 356, 12 de noviembre de 2009). Interesa destacar los motivos justificativos de la adopción del acuerdo: “El reconocimiento recíproco de licencias de caza y de pesca recreativa y la coordinación de unos criterios de convergencia evitará que pescadores y cazadores se vean obligados a



habilitantes autonómicos para el ejercicio de estas actividades de servicios<sup>105</sup>, garantizando a un mismo tiempo las competencias autonómicas, legislativas y ejecutivas, en materia ambiental y, en consecuencia, los niveles de protección ambiental fijados por cada CCAA<sup>106</sup>. Por otra parte, la legislación básica sectorial en materia ambiental puede establecer regímenes básicos de control de estas entidades por sectores, que, además de establecer requisitos mínimos para estas actuvidades, permitan a las entidades acreditadas o autorizadas por una CA desarrollar su actividad en otra<sup>107</sup>, garantizando, en todo caso, el cumplimiento de las normas adicionales de protección establecidas por cada CA.

La normativa de servicios ya se ha dejado sentir sobre el régimen autonómico de las entidades colaboradoras de la Administración. El Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de medidas de impulso de las actividades de servicios en Castilla y León modifica el régimen de las "entidades de evaluación acústica" previsto en la Ley 5/2009, de 4 de junio, de Ruido de Castilla y León. Ha sustituido la autorización por una declaración responsable (art. 18), si bien es cierto que ha reforzado las exigencias de funcionamiento y el régimen sancionador. Como ya hemos tenido oportunidad de comentar, los mayores riesgos que plantea la normativa de servicios en términos de reducción del control público ambiental, se derivan más de la aplicación irreflexiva y automática del proceso desregulador iniciado por ella, que de su propio contenido en donde el medio

---

repetir los mismos trámites y gestiones administrativas en cada una de las Comunidades Autónomas donde deseen cazar o pescar, y a su vez, las distintas Administraciones Autonómicas ahorrarán esfuerzos y gastos, lográndose así una gestión más eficiente de los recursos públicos".

<sup>105</sup> En este sentido, Nogueira López propone "un régimen de homologación o reconocimiento que permita contrastar el cumplimiento de aquellos requisitos propios que se derivan de la legislación autonómica sin necesidad de emprender un procedimiento complejo de acreditación". "Esta probablemente sería –a juicio de la autora- la vía más correcta de suplementar las exigencias específicas de cada régimen administrativo autonómico específico sin introducir cargas desproporcionadas –que podrían entenderse contrarias al principio de libre prestación de servicios". NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. **Público y privado...** Op. cit. p. 13

<sup>106</sup> Interesa destacar que en el marco del Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores –señalado en la nota 104-, se prevé la creación de una Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento para dar cumplimiento al convenio. Este órgano tiene como finalidad desarrollar los criterios de convergencia entre las diferentes CCAA firmantes, relativos a las condiciones de aptitud, al duración de las licencias y los requisitos administrativos. Este mecanismo puede permitir una igualación al alza de los diferentes niveles de protección ambiental previsto en la legislación autonómica.

<sup>107</sup> En este sentido, interesa destacar el artículo 3.3 del Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero: "(...) un verificador acreditado en una comunidad autónoma podrá realizar tareas de verificación en el territorio de otra comunidad autónoma distinta, siempre que comunique su intención al órgano autonómico competente en el territorio donde deseé actuar con una antelación mínima de un mes y aporte la documentación que acredite que dispone de una acreditación en vigor emitida con respecto a los criterios y requisitos establecidos en este real decreto".



ambiente es siempre una excepción que justifica restricciones proporcionadas a la libre prestación de servicios.

## 2.7. LA REDUCCIÓN DE LA INTENSIDAD DEL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LAS ACTIVIDADES ADSCRITAS A SISTEMAS PÚBLICOS O PRIVADOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

En las normas autonómicas de protección ambiental integral se aprecia, desde hace ya algunos años, aunque cada vez con mayor intensidad y contenido, una tendencia dirigida a fomentar la implantación en las empresas de los sistemas de gestión ambiental, mediante por ejemplo el establecimiento de ayudas o la previsión de bonificaciones fiscales en las tasas administrativas para la instalaciones adheridas a algunos de estos sistemas (EMAS<sup>108</sup>, ISO 14000).

Además de estas clásicas técnicas de fomento, en las normas autonómicas se prevén procedimientos simplificados de renovación de licencias o autorizaciones<sup>109</sup> y se reducen o eximen de las exigencias de inspección ambiental periódicas a aquellas actividades que han implantado dichos sistemas<sup>110</sup>. En este orden de cosas, el Real Decreto 367/2010 ha modificado el artículo 8 Real Decreto 509/2007 -norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación:

*"En relación con aquellas actividades para las cuales se apliquen sistemas de gestión ambiental certificados externamente mediante EMAS o ISO 14001, las Comunidades Autónomas establecerán las normas que simplifiquen los mecanismos de comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la autorización ambiental integrada, así como la tramitación de la correspondiente solicitud de autorización o de adaptación y de sus sucesivas renovaciones".*

La redacción anterior invitaba a las CCAA ("podrán establecer") a fomentar los sistemas de gestión por esta vía. Ahora las CCAA están obligadas ("establecerán"), mediante el desarrollo de normas que modulen la intensidad de la intervención administrativa en función de si las actividades disponen o no de un sistema público o privado de gestión ambiental.

<sup>108</sup> Disposición adicional sexta, Ley 20/2009 de Catalunya.

<sup>109</sup> Véanse el artículo 40.2 de la Ley 11/2003 de Castilla y León, el artículo 41.2 de la Ley 2/2006 de la Comunidad Valenciana y el artículo 43.2 de la Ley 4/2009 de Murcia.

<sup>110</sup> "Las actividades inscritas en el registro del sistema de ecogestión y ecoauditoría de la Unión Europea (EMAS) quedan exentas de control periódico, a excepción de los controles específicos de determinadas emisiones en los que se hayan establecido plazos particulares. (...)" (art. 71.3, Ley 20/2009 de Catalunya).



## 2.8. EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL

La "Ley Paraguas" (art. 18) implanta la exigencia de una ventanilla única. La "Ley Omnisbus" traslada esta previsión al artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Este artículo prevé que se deben de adoptar medidas que permitan a los ciudadanos tramitar los procedimientos ambientales a través de una ventanilla única y utilizando medios electrónicos y a distancia, así como obtener información necesaria para el desarrollo de su actividad<sup>111</sup>. Se trata sin duda de un reto de alcance mayor que plantea profundas dificultades de carácter técnico y organizativo, especialmente para aquellas administraciones con menores recursos.

La utilización de aplicaciones telemáticas para la tramitación de procedimientos está previsto, como exigencia, en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en su reglamento de desarrollo, el Reglamento 367/2010, de 26 de marzo, relativo a la modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente. Este reglamento ha incluido el uso de medios electrónicos para tramitar los procedimientos ambientales y facilitar la relación entre los administrados y las autoridades públicas<sup>112</sup>, así como para mejorar la eficacia de la asistencia y cooperación entre autoridades<sup>113</sup>. No obstante, estas modificaciones se han hecho con una convicción limita-

<sup>111</sup> La Disposición adicional tercera de esta Ley prevé que estos derechos de los ciudadanos podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de competencia de las Administraciones públicas a partir del 31 de enero de 2009, "siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias". Se ha puesto en marcha una ventanilla única virtual que proporciona a los consumidores y prestadores de servicios toda la información sobre los órganos competentes, procedimientos y trámites necesarios (entre ellos los ambientales) para acceder o ejercer una actividad de servicios en España. Véase en [www.eugo.es](http://www.eugo.es), visto a 16 de septiembre de 2010.

<sup>112</sup> El Reglamento modifica el Reglamento de residuos tóxicos y peligrosos, aprobado mediante Real Decreto 833/1988, introduciendo previsiones destinadas a integrar los medios electrónicos en la tramitación de procedimientos y como forma de facilitar la colaboración y asistencia entre administraciones. La integración de los medios electrónicos se incluye también en relación a la formalización de los documentos de traslado de residuos peligrosos, aunque en este caso se señala que la documentación se gestionará electrónicamente "cuando la tramitación por esta vía se encuentre disponible" (art. 42). También ha sido modificado el RD 782/1998, de envases y residuos de envases, con la finalidad de que las obligaciones de información de los sistemas integrados de gestión de residuos de envases se cumplan a través de medios electrónicos, "cuando la tramitación por esta vía se encuentre disponible" (art. 15.3). La Disposición adicional única del RD 117/2003, de 31 de enero, de limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles al uso de disolventes de determinadas actividades, establece que los interesados podrán tramitar las obligaciones de información y los procedimientos previstos en esta norma por vía electrónica. En este sentido, dispone igualmente que "las administraciones públicas promoverán que se habiliten los medios necesarios para hacer efectiva esta forma de tramitación". El RD 509/2007, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002 de prevención y control integrado de la contaminación, ha sido modificado para incluir una disposición adicional tercera en la que se dispone que "los interesados podrán tramitar las obligaciones de información y los procedimientos que se deriven de esta norma por vía electrónica". Para ello, "las administraciones públicas promoverán que se habiliten los medios necesarios para ello".

<sup>113</sup> La CA debe remitir en soporte electrónico al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino las declaraciones anuales de los productores de residuos peligrosos (art. 19, RD 833/1988, tras la modificación



da. Algunas de los artículos que integran previsiones sobre la tramitación electrónica, incluyen la coletilla “cuando la tramitación por esta vía se encuentre disponible”. Una mayor precisión y apuesta por la Administración electrónica ambiental debería exigir seguramente de un posterior desarrollo reglamentario en el ámbito estatal y autonómico y la puesta en marcha de los medios adecuados.

## 2.9. LA SIMPLIFICACIÓN Y LA CALIDAD DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA POR EL PROMOTOR Y LA REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

En el Derecho ambiental autonómico nos encontramos con diferentes mecanismos destinados a simplificar y reducir la duración de los procedimientos, que seguramente se van a ver potenciados por el contexto actual definido por la Directiva de servicios. Es el caso, por ejemplo, de la tramitación simultánea de procedimientos sustantivos y ambientales o la inclusión de exigencias de mejora de la calidad de los estudios de impacto ambiental o de las solicitudes de autorización o licencia. En este último sentido la consulta previa por parte de los promotores, la validación de las solicitudes, por parte de las entidades colaboradoras de la Administración o colegio profesional habilitado, o la exigencia de responsabilidad a los autores de los documentos<sup>114</sup> o estudios de impacto ambiental, pueden ser instrumentos eficaces.

La exigencia normativa de una determinada forma de presentación y organización de las solicitudes –de modo que cada parte debe estar adecuadamente separada e identificada para facilitar la participación de los órganos informantes en el procedimiento- y la previsión de formularios adecuados y de documentos tipo<sup>115</sup> pueden condicionar de modo decisivo la eficiencia y rapidez en la tramitación de los procedimientos. Con relación a las declaraciones responsables o comunicaciones, la Ley 30/1992 establece, tras la modificación operada por la “Ley Omnibus”, que “las administraciones públicas tendrán permanentemente publicados y autorizados modelos de declaración

---

mediante RD 367/2010), así como la información recibida de los agentes económicos en aplicación de la normativa sobre aceites usados (art. 12.1, RD 679/2006).

<sup>114</sup> Tras la modificación de la Ley 6/2010, los nuevos artículos 6.3 y 16.1, in fine, del TRLEIAP, de carácter básico, exigen que el documento inicial y ambiental del proyecto identifiquen a su autor o autores mediante nombre, apellidos, titulación y documento nacional de identidad. Debe contener la misma información el estudio de impacto ambiental de los proyectos sometidos a la evaluación de impacto ambiental de la Administración General del Estado (nuevo art. 7.4, TR). Por su parte, la Ley 11/2003 de Castilla y León dispone que los redactores de los estudios de impacto ambiental son responsables del contenido y fiabilidad de los datos del mismo (art. 48), previsión que ha sido mantenida tras la revisión de la Ley para su adaptación a la Directiva de servicios.

<sup>115</sup> Tras la experiencia que se vaya adquiriendo con la aplicación de la Directiva de servicios, la Comisión Europea prevé la posibilidad de adoptar, a escala europea, formularios “referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento del prestador” (**Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 2007. p. 19).



responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica" (art. 71 bis, ap. 5).

Por otra parte, la Directiva prohibió imponer de forma generalizada requisitos formales. Los Estados tienen que evaluar si es necesario que los datos o documentos se presenten de una forma determinada, como la exigencia de documentos originales o copias compulsadas. En atención a ello, La "Ley Paraguas" dispone que "en el caso de documentos emitidos por una autoridad competente ya sea en España o en otro Estado miembro, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública" (art. 17.3). Estas obligaciones documentales podrán ser exigidas únicamente en procedimientos ambientales cuando exista una previsión en este sentido por parte de una norma comunitaria, ya que el medio ambiente no es una de las razones justificativas especificadas. En caso de ausencia de una previsión comunitaria en este sentido, la imposibilidad de exigir traducciones juradas puede ser relevante en términos de participación pública en los procedimientos ambientales. La "Ley Paraguas" ha restringido las posibilidades de la Directiva, ya que esta última dispone que los documentos señalados se podrán exigir cuando ello esté justificado por "una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad". Como vemos la Directiva configuraba una excepción más amplia justificada también por razones ambientales (considerando 47).

## 2.10. EL EFECTO DEL PROCESO DESREGULADOR EN EL DERECHO AMBIENTAL AUTONÓMICO Y LOCAL

Algunas Comunidades Autónomas ya han realizado, de modo total o parcial, la operación de evaluación y de modificación de la legislación sectorial en materia ambiental, como es el caso de Andalucía<sup>116</sup>, Aragón<sup>117</sup>, Castilla-La Mancha<sup>118</sup>, Castilla y León<sup>119</sup>,

<sup>116</sup> El Decreto Ley 3/2009, de 22 de diciembre, ha modificado, entre otras, las siguientes leyes ambientales: Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos; Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal; Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales; Ley 8/1999, de 27 de octubre, de régimen jurídico del espacio natural de Doñana; Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la fauna y de la flora silvestre.

<sup>117</sup> El Decreto-Ley 1/2010, de 27 de abril -de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE-, ha modificado, entre otras, la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón y la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón.

<sup>118</sup> La Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, ha afectado a la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y gestión forestal sostenible de Castilla-La Mancha, y a la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de vías pecuarias de Castilla-La Mancha.

<sup>119</sup> La revisión normativa ha supuesto en este ámbito la modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental, y de la Ley 5/2009, de 4 de junio del ruido.



Cataluña<sup>120</sup>, Galicia<sup>121</sup>, Islas Canarias<sup>122</sup>, Islas Baleares<sup>123</sup>, La Rioja<sup>124</sup> y Madrid<sup>125</sup>. Otras no han revisado hasta el momento su regulación ambiental o están en ello, como es el caso de País Vasco<sup>126</sup>. No obstante, el proceso de revisión de la normativa ambiental autonómica no parece haberse completado. La mayoría de las modificaciones se han centrado en la normativa de conservación de la naturaleza. Queda pendiente una revisión más profunda de la normativa sobre intervención ambiental integral, no tanto porque el efecto de la normativa de servicios deba tener un impacto considerable en este régimen de ordenación administrativa, sino porque este contexto puede ser una buena oportunidad para revisar, simplificar y clarificar el confuso panorama de las técnicas de intervención ambiental, caracterizado por la complejidad y por las duplicidades documentales y de exigencias autorizatorias y de evaluación. Esta reflexión tiene especial importancia desde la perspectiva gallega en donde es urgente aprobar una

<sup>120</sup> El Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (BOE núm. 257, 23 de octubre de 2010), prevé la modificación, entre otras, de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña y de la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural.

<sup>121</sup> Se han revisado y modificado: la Ley 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad; la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza; la Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza; y la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial.

<sup>122</sup> El Decreto 48/2009, de 28 abril, que establece en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, ha modificado el Decreto 182/2004, de 21 diciembre, de pesca de Canarias.

<sup>123</sup> Interesa especialmente destacar el caso de las Islas Baleares, una de las CCAA donde se ha reflejado de forma más clara el impacto de la Directiva de servicios y de sus principios inspiradores en el Derecho ambiental. De hecho fue aprobada una norma específica, la Ley 6/2009, de 17 de noviembre, sobre medidas ambientales para impulsar las inversiones y la actividad económica de las Illes Balears. Esta norma modifica la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas de las Illes Balears, la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica de las Illes Balears, o la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de espacios de relevancia ambiental. También se establecen previsiones sobre los efectos del silencio en el caso de prórrogas de autorizaciones de gestores de residuos.

<sup>124</sup> El Decreto 25/2010, de 30 de abril, de modificación de diversos decretos para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, ha modificado la Ley 5/2000, de 5 de octubre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

<sup>125</sup> La Ley 8/2009, de 21 de abril, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa de Madrid ha modificado la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid; la Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno; la Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama; la Ley 6/1990, de 10 de mayo, de Declaración del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara; y la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. La modificación de la Ley forestal ha supuesto la eliminación de la autorización para la corta de leña que forme parte de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental. El resto de modificaciones han afectado a Leyes reguladoras de espacios naturales. En ellas se reduce el número de informes preceptivos previos que emiten los órganos consultivos de los parques naturales o regionales.

<sup>126</sup> En el País Vasco existe un anteproyecto de Ley para adaptar varias Leyes a la Directiva de servicios. Particularmente, se verá afectada la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente. Se prevé la modificación del régimen de actividades clasificadas, sometiendo al régimen de comunicación a las actividades con menor incidencia en el medio ambiente y en la salud de las personas.



nueva ley de protección ambiental integral, así como revisar y actualizar sus normas de desarrollo reglamentario.

No obstante, como ya hemos comentado, en la regulación ambiental autonómica se aprecia desde hace años como la técnica de la comunicación previa va ganando, poco a poco, espacio en las normas de intervención ambiental. Es un nuevo y último escalón en los niveles de intervención administrativa, precedido normalmente por la autorización ambiental integrada y la licencia municipal de actividades clasificadas, cuyo ámbito de aplicación son las actividades de menor impacto. Algunas normas añaden escalones intermedios como una autorización ambiental única (Murcia, Extremadura), o diferencian entre la licencia municipal, con informe autonómico vinculante o sin él. Los régimenes de comunicación, ya previstos en la normativa autonómica de intervención integral, ofrecen un ámbito de aplicación bastante diferenciado sobre la base de una aplicación más o menos flexible del test de proporcionalidad pertinente en estos supuestos. Se trata de actividades sometidas previamente a licencia municipal, que han pasado a estar afectadas por un régimen de comunicación al considerar que esta técnica era suficiente para alcanzar el objetivo ambiental perseguido.

¿Qué ocurre en los supuestos en que el Estado sustituye un autorización por una comunicación? ¿Puede la CA re establecer la exigencia autorizatorio? La eliminación de autorizaciones o su sustitución por obligaciones de declaración responsable o comunicación en la legislación básica estatal en materia ambiental, no es un impedimento para que las CCAA pueda restituir dichas exigencias<sup>127</sup> o crear otras nuevas no previstas, siempre, claro está, que estas previsiones superen el "test de proporcionalidad" y no sean discriminatorias.

Los entes locales también están afectados por el proceso de revisión normativa ordenado por la "Ley Paraguas". El medio ambiente es uno de los ámbitos en los que se concentra buena parte de las ordenanzas municipales; particularmente en materia de actividades clasificadas, protección contra el ruido y evaluación y gestión de la contaminación atmosférica. Las ordenanzas en esta materia deben ser evaluadas a la luz de la "Ley Paraguas" y de las consiguientes modificaciones normativas sectoriales que lleven a cabo el Estado y las CCAA. Es fundamental que las CCAA adapten la normativa ambiental de intervención integral a las exigencias de la "Ley Paraguas", para que los entes locales puedan iniciar, con mayores dosis de seguridad jurídica, su propio proceso de revisión de la normativa local<sup>128</sup>. La revisión de la normativa autonómica de

<sup>127</sup> En este mismo sentido se pronuncia el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, **Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 29 de abril de 2010. p. 108.

<sup>128</sup> Véase, sobre la incidencia de la adaptación de la Directiva en el ámbito local, el Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios del Ministerio de Economía y Hacienda (ídem, pp. 68 y ss). En este informe se señala que muchos municipios han trasladado al Ministerio de Política Territorial la dificultad que supone proceder a efectuar las modificaciones sin conocer con carácter previo el sentido y amplitud de las modificaciones que vayan a realizar las correspondientes CCAA (p. 72).



intervención integral de algunas CCAA (algunas ya han hecho esta labor) es importante en la medida en que puede servir para delimitar el espacio propio de la comunicación previa (si es que debe tenerlo) y establecer límites para la extensión injustificada de esta técnica de ordenación. Además, una vez revisada la legislación ambiental autonómica en materia de intervención ambiental<sup>129</sup>, el desarrollo de ordenanzas tipo<sup>130</sup> puede ser una buena solución especialmente en materia de actividades clasificadas. Definir un “campo de juego” seguro es fundamental para adaptar de modo adecuado las ordenanzas ambientales afectadas.

### 3. EL CONTEXTO CREADO POR LA DIRECTIVA DE SERVICIOS COMO OPORTUNIDAD PARA REFLEXIONAR SOBRE LA CALIDAD Y LA COHERENCIA DE LA NORMATIVA DE INTERVENCIÓN AMBIENTAL

El proceso desregulador iniciado por la Directiva plantea una serie de riesgos que han estado en el centro del debate sobre la aprobación de la Directiva de servicios. Algunos de ellos han sido apuntados en este trabajo. Sin embargo, este proceso de evaluación y revisión de los regímenes de intervención pública puede ser una buena oportunidad para valorar la calidad de la legislación ambiental e introducir mejoras. En este sentido, la normativa de transposición de la Directiva de servicios ha pretendido simplificar y clarificar algunos trámites autorizatorios y de evaluación de actividades, mediante la modificación de la normativa de evaluación de impacto ambiental o de control integrado de la contaminación. De todas formas si bien consideramos que este contexto, marcado por el principio de buena regulación, puede ser idóneo para el perfeccionamiento del Derecho ambiental, no puede negarse la existencia de riesgos. Las inercias desreguladoras marcadas por la Directiva de servicios y la consecuente creación de estados de opinión en los operadores jurídicos -más basados en el seguidismo y la emulación irreflexiva que en la comprensión precisa de los límites y posibilidades ofrecidas por la normativa de servicios- pueden abrir las puertas a la eliminación injustificada de restricciones ambientales necesarias. Por ello, a la hora de desarrollar y modificar normas ambientales es preciso ser plenamente consciente de la incidencia limitada de la normativa de servicios, y de que la protección del medio ambiente es una razón imperiosa de interés general que justifica la adopción de medidas proporcionadas restrictivas de la libertad de servicios. Por otra parte, la Directiva de servicios no

<sup>129</sup> En el Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios (*ídem*, p. 72), se manifiesta que las Diputaciones Provinciales se han planteado la conveniencia de elaborar ordenanzas tipo en los sectores afectados, aunque han destacado también la dificultad de proceder a elaborar dichas ordenanzas tipo antes de la aprobación de la correspondiente legislación sectorial.

<sup>130</sup> Véase en este mismo sentido PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. Reflexiones sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia. **Actualidad Jurídica Ambiental**, n.º 4, Civitas, Madrid, p. 1-14, abr.2010. p. 14.



prejuzga el nivel de protección ambiental elegido. No exige la reducción de los estándares ambientales. Sólo demanda que las medidas sea proporcionadas al objetivo que se pretende alcanzar, es decir que sean idóneas para su consecución y que no vayan más allá de lo necesario.

El proceso revisor y simplificador iniciado por la Directiva de servicios puede ser el contexto idóneo para impulsar mejoras de la normativa autonómica de intervención ambiental, especialmente necesaria en CCAA que como la gallega llevan años haciendo dejación de su responsabilidad de ofrecer un marco normativo claro, coherente, integrado y actualizado a los operadores económicos. Con todo, buena parte de las CCAA han desarrollado en los últimos años normas de intervención ambiental dirigidas a obtener este objetivo. En este sentido nos parecen particularmente interesantes la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental de la Comunidad Foral de Navarra; el Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Valencia; la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades de Cataluña; o Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de Murcia. Estas son normas integradoras que realizan una regulación plena y coherente de los procedimientos autorizatorios y de evaluación en materia ambiental. Sin embargo, sin el amparo de una ley estatal de intervención ambiental integral, que afecte a todas las actividades en función de la intensidad de su impacto, el sistema de ordenación ambiental autonómico adolece de una excesiva disparidad terminológica y de técnicas y regímenes de intervención administrativa.

Como ya he tenido oportunidad de comentar en otros trabajos<sup>131</sup>, es preciso realizar un mayor esfuerzo de integración y de coordinación de las técnicas preventivas, fundamentalmente la autorización ambiental, la licencia municipal, la evaluación de impacto ambiental y las autorizaciones ambientales sectoriales. Con ello, se simplifican y reducen las cargas administrativas y los plazos para la puesta en marcha de las actividades, además de que se evitan los eventuales conflictos e incoherencias que pudieran surgir entre las autoridades ambientales con competencias concurrentes sobre un mismo proyecto-pensemos en el caso de un actividad con autorización ambiental integrada, que se encuentra con reticencias locales para la concesión de la licencia municipal. El sometimiento de actividades a varias técnicas de intervención ambiental –por ejemplo a EIA y a licencia municipal o a EIA y a autorización ambiental integrada- contradice la exigencia de proporcionalidad de la normativa de servicios. Es preciso diseñar regímenes de ordenación ambiental escalonados en función de la repercusión de las

<sup>131</sup> NOGUEIRA LOPEZ, Alba. Integración y coordinación procedural de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada. In: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord). **Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial**. Barcelona: Atelier, 2009. p. 83-107.



actividades, que establezcan de forma clara el ámbito de aplicación de cada una de las técnicas y eviten los solapamientos entre ellas. Es decir, un proyecto debe estar sometido a una única técnica de intervención, sea autorización ambiental integrada, licencia municipal, evaluación de impacto ambiental u otra técnica autonómica equivalente.

El Derecho comparado autonómico nos ofrece alternativas de integración y simplificación procedural para las actividades no sujetas a autorización ambiental integrada, pero si obligadas a disponer de autorizaciones sectoriales ambientales. Algunas normas autonómicas recogen en este sentido un segundo nivel de intervención, que permite trasladar el beneficioso efecto integrado de la Ley 16/2002 (que afecta a un grupo muy reducido de las actividades industriales) a la pequeña y mediana empresa<sup>132</sup>. La Ley 4/2009 de Murcia sujeta a “autorización ambiental única” las actividades e instalaciones no sujetas a autorización ambiental integrada, pero sí a evaluación de impacto ambiental o a alguna de las autorizaciones ambientales específicas de competencia autonómica (autorizaciones en materia de producción y gestión de residuos, de vertidos desde tierra al mar, y de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles). De otra parte, la Ley 5/2010 de Extremadura ofrece una solución similar, la “autorización ambiental unificada”. Esta integra las exigencias ambientales sobre contaminación atmosférica, incluidas las determinaciones referentes a compuestos orgánicos volátiles, vertidos al sistema integral de saneamiento, producción y gestión de residuos, suelos contaminados, contaminación acústica y contaminación lumínica.

También es preciso que estas medidas de integración y simplificación de procedimientos se extiendan más allá del propio ámbito ambiental. Por ejemplo, algunas leyes autonómicas de intervención ambiental han establecido reglas de coordinación e integración de los regímenes de intervención ambiental municipal y en materia de espectáculos públicos<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> La Ley estatal 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera recoge esta posibilidad de integrar la autorización de emisiones en una autorización integrada autonómica (Disposición adicional segunda).

<sup>133</sup> La CA gallega ha optado por otra opción menos deseable, desde mi punto de vista, ya que el Decreto 133/2008 excluye a la “actividades de ocio, entretenimiento y de restauración previstas en el Catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por el Decreto 292/2004, de 18 de Noviembre”; razón por la que ha recibido las críticas del Valedor do Pobo. Tal y como han hecho algunas CCAA, en la definición del ámbito de aplicación del régimen de la licencia municipal de actividades clasificadas sería conveniente tomar en consideración el régimen de ordenación administrativa en materia de espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, a los efectos de una mayor coordinación de los regímenes respectivos. Se podría optar por integrar las exigencias derivadas de la aplicación de esta normativa en el contenido de la licencia municipal de actividades clasificadas, mediante la técnica de informe vinculante. Véase, en este orden de cosas, el artículo 52.4 de la Ley 2/2006 de la Comunidad Valenciana de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental de Comunidad Valenciana. No obstante, este proceso se podría llevar a cabo a la inversa e insertar las condiciones ambientales en el procedimiento sustantivo para el otorgamiento de la licencia de espectáculos públicos. En este sentido, la Ley 20/2009 de Cataluña de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades exime a estas actividades del sometimiento



#### 4. REFERENCIAS

CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, JARAI I MANZANO, Jordi, PALLARÈS SERRANO, Anna. **La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección del medio ambiente.** Barcelona: Atelier, 2010.

COMISIÓN EUROPEA, Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios, 2007.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomas. Libertad de establecimiento y de servicios ¿Reconocimiento mutuo o país de origen?. **Revista Española de Derecho Administrativo**, nº 146, Madrid, Civitas, p. 221-263, abril-junio. 2010.

**El desconcierto del Leviatán:** Política y Derecho ante las incertidumbres de la ciencia. Madrid: Marcial Pons, 2009.

ESTEVE PARDO, José. **Autorregulación:** Génesis y efectos. Pamplona: Aranzadi, 2002.

\_\_\_\_\_. **Técnica, riesgo y derecho:** Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental. Barcelona: Ariel Derecho, 1999.

GARCÍA PÉREZ, Marta. El tiempo y el Derecho administrativo: de la Ley de procedimiento administrativo a la Directiva de Servicios. In: ARENILLA SAEZ, Manuel. **Administración pública entre dos siglos:** Homenaje al profesor Baena Del Alcázar. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. p. 1497-1524.

GARRIDO CUENCA, Nuria maría, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Legislación básica: el impacto ambiental de la Directiva de servicios. In: LOPEZ RAMÓN, Fernando. **Observatorio de Políticas Ambientales 2010.** España: Aranzadi, 2010. p. 183-2015. Disponible en: <http://www.ecodes.org/noticias/opam2012#.VQJusnzF-t0>

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. La transposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español. **Revista española de derecho europeo**, nº 32, Madrid, Civitas, p. 469-506, out./dez. 2009.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. Controles administrativos para el acceso al mercado: autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León.** Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, p. 311-328. 2010.

---

a licencia o comunicación municipal (art. 56). Prefiere integrar las técnicas ambientales de intervención en el marco del procedimiento sustancial para el otorgamiento de la licencia (o en el régimen jurídico de la comunicación) de espectáculos públicos. Esto se puede llevar a cabo mediante un informe autonómico y/o municipal dependiendo de la articulación competencial que se realice en materia de incidencia ambiental. La regulación catalana establece una cláusula de salvaguardia que obliga a someter a licencia ambiental (equivalente a la que nosotros denominados como de incidencia ambiental), a determinadas actividades de este tipo que no estén sujetas a esta exigencia de licencia en la regulación de espectáculos públicos catalana (Ley 11/2009, de 6 de julio). El régimen catalán parece ofrecer mayores garantías ambientales que el sistema ofrecido por el Decreto 133/2008, a la vez que simplifica y reduce el nivel de cargas administrativas sobre estos establecimientos.



\_\_\_\_\_. Directiva de servicios: el estruendo del parto de los montes. **El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho**, nº 6, p. 42-51, 2009.

LOZANO CUTANDA, Blanca. **Derecho ambiental administrativo**. Madrid: La Ley, 2010.

MANUAL SOBRE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS, 2007.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. **Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios**, 29 de abril de 2010. p. 3.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de servicios. **Revista General de Derecho Administrativo**, nº. 21, Madrid, jun. 2009.

NOGUEIRA LOPEZ, Alba. Integración y coordinación procedimental de la evaluación de impacto ambiental y de la autorización ambiental integrada. In: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (coord). **Evaluación de impacto ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial**. Barcelona: Atelier, 2009.

\_\_\_\_\_. Público y privado en el control operativo de actividades de servicios: un nuevo campo para la entidades colaboradoras de la Administración. Comunicación presentada en el V Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo, España, 2010.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos. **Reflexiones sobre la transposición de la Directiva de Servicios en la Comunidad Autónoma de Galicia**. Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 4, Civitas, Madrid, p. 1-14, abr.2010.

PERNAS GARCÍA, Juan José. El contexto jurídico-político actual de la intervención administrativa en el control de la contaminación industrial. **Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente**, nº 212, Montecorvo, p. 197-215, septiembre/octubre. 2004.

PONCE SOLÉ, Juli. Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental y comunicación previa en la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero. **Revista de derecho urbanístico y medio ambiente**, nº 183, p. 147-192, enero-febrero 2001.

RODRÍGUEZ FONT, Mariola. **Régimen de comunicación e intervención ambiental**: entre la simplificación administrativa y la autorregulación. Barcelona: Atelier, 2003.

SANZ RUBIALES, Ingo. Medio Ambiente y Directiva de Servicios en Castilla y León. In: VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.). **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**. Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010. p. 597-626.

VICENTE BLANCO, Dámaso-javier. La libre circulación de servicios, el proceso de elaboración e la directiva y el problema medular del principio de origen. In: VICENTE BLANCO, Dámaso-Javier, RIVERO ORTEGA, Ricardo (dirs.). **Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León**. Duque de la Vitoria: Colección de estudios - Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2010. p. 27-84.