

3 Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y gestión del medio ambiente*)

MANUELA MORA RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental 29
Septiembre - Diciembre 2014

Sumario:

- I. Introducción: protección ambiental y simplificación administrativa como contradicción aparente
 - II. Los elementos claves de la simplificación administrativa con proyección en la tutela ambiental
 - 2.1. Aproximación a las técnicas de simplificación
 - 2.2. La tutela y gestión del medio ambiente a través de la simplificación: delimitación material y garantías
 - III. Principales iniciativas de simplificación seguidas hasta el momento en la gestión ambiental
 - 3.1. En el nivel del Estado
 - 3.1.1. Nuevas y viejas normas ambientales aprobadas desde la simplificación administrativa, pero no nuevas técnicas
 - a. Autorización Ambiental integrada
 - b. Evaluación Ambiental
 - c. Instrumentos de mercado
 - 3.1.2. Posibilidades en el nivel de la gestión ambiental: reformas sectoriales ambientales e informe de aplicación de las Propuestas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones
 - 3.2. En el nivel de las Comunidades Autónomas: Planes y programas de carácter ambiental y la revisión de normas ambientales
 - IV. A modo de conclusión: La necesaria compatibilidad de los objetivos y técnicas de la simplificación administrativa con los objetivos y fines de la tutela ambiental. Luces y sombras
- Bibliografía citada

RESUMEN: Este Trabajo pretende aproximarse al principio de simplificación administrativa y a sus técnicas desde la perspectiva del Derecho ambiental, teniendo en cuenta que dicho principio se encuentra íntimamente ligado a planteamientos de liberalización de sectores y desregulación no siempre compatibles con las exigencias de tutela ambiental. Analizar los ejemplos ofrecidos por las normas ambientales más recientes nos permitirá determinar el grado de proximidad que puede haber entre la simplificación y la tutela ambiental, y los límites necesarios para que los objetivos de protección no se vean frustrados.

PALABRAS CLAVE: Gestión ambiental; simplificación; mejora regulativa; calidad ambiental; desregulación.

ABSTRACT: This Paper aims to consider the simplification principle and its techniques from the environmental point of view, regarding that the said principle is related to the liberalization and deregulation movements, with some risks for the environmental protection. The analysis of the most recent environmental laws will lead us to consider the rate of compatibility between administrative simplification and environmental protection and the limits to ensure the environmental objectives.

KEY WORDS: Environmental management; simplification; better regulation; environmental quality; deregulation.

I. INTRODUCCIÓN: PROTECCIÓN AMBIENTAL Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO CONTRADICCIÓN APARENTE

Abordar el fenómeno de la simplificación administrativa en un ámbito tan sensible como el de la protección ambiental es, sin duda, una tarea compleja, por la aparente contradicción que podemos intuir entre la noción de simplificación, asociada a exigencias de mercados y competitividad, y las necesidades y objetivos de la tutela ambiental, que, como dispone el art. 45.2 CE, deben orientarse a la garantía de la utilización racional de los recursos naturales.

Sin embargo, estamos ante dos ámbitos de actuación de los poderes públicos en general, de las Administraciones, en particular, y de actuación de los ciudadanos que están provocando un movimiento de revisión, reforma y/o transformación del Derecho Administrativo de gran interés, y que nos han de llevar a reflexionar sobre el papel y la posición de públicos y privados en la gestión de intereses generales como el que representa la tutela ambiental¹), junto a la satisfacción de derechos de contenido económico, especialmente sensibles en la actualidad ante la situación de parálisis del crecimiento económico que todos conocemos, y que también hay que atender por razones de interés general²). Desde esta perspectiva, parece oportuno, y ello constituye una primera justificación de este Trabajo, tratar de encontrar los puntos de conexión entre los movimientos y técnicas de simplificación de la regulación y los procedimientos y las necesidades y objetivos de la tutela ambiental, no disponibles en nuestra opinión, pero maleables en el marco del principio de desarrollo sostenible. En otros términos, puesto que la simplificación administrativa se está planteando como un principio a partir del cual «rediseñar» la actuación y relación de las Administraciones con los ciudadanos (fundamentalmente a través del procedimiento)³), debemos establecer el cauce o los límites que posibiliten su desenvolvimiento en un ámbito tan específico y peculiar como es el medio ambiente, a fin de no frustrar los aludidos objetivos de utilización racional de los recursos naturales.

En este sentido, el Derecho Administrativo Ambiental viene ofreciéndonos cambios importantes en la distribución de responsabilidades respecto de la tutela de este bien jurídico, en la medida en que la incorporación de instrumentos de naturaleza diversa a las técnicas de orden y control plantean una reestructuración de los roles asignados a las Administraciones Públicas, a los agentes económicos y a los ciudadanos en general en la gestión del medio ambiente, en el marco de un principio reconocido de responsabilidad compartida⁴). La afirmación no es baladí, puesto que nos permite reconocer una cierta idoneidad del mismo, ya demostrada⁵), para incorporar soluciones de privatización y/o desregulación en la consecución de objetivos generales como el de la protección ambiental, a la vez que se abre una vía a una cierta incorporación del principio de simplificación administrativa.

Por otro lado, las coordenadas de la simplificación administrativa son, igualmente, de cuestionamiento del modo en que las Administraciones pueden garantizar el interés general, teniendo en cuenta que el sometimiento del ejercicio de derechos de naturaleza económica a supervisión y control de las Administraciones a través de los procedimientos administrativos puede tener efectos limitadores en el crecimiento económico, planteándose la necesidad de reconsiderar aspectos fundamentales del Derecho Administrativo⁶), que van desde la propia organización de la Administración Pública, con tendencia a replegarse, el alcance de la regulación, o la función del procedimiento administrativo, puesto en cuestión en la medida en que se conciba como una sucesión de trámites que genera cargas administrativas para los ciudadanos. A nuestro juicio, la consecuencia inevitable de este planteamiento no es otra que considerar la simplificación administrativa como una vía de revisión del Derecho Administrativo, a través de la cual introducir determinadas reformas justificadas, al menos en parte, por la búsqueda de la competitividad empresarial, considerada como un interés general que las Administraciones han de asegurar⁷), en el marco de los principios de eficacia y la eficiencia de la acción pública, tal y como plantea el art. 103.1. CE.

A la vista de todo lo expuesto, simplificación administrativa y tutela ambiental son ámbitos que pueden converger. Para ello, es necesario establecer las coordenadas del *tándem* gestión ambiental-simplificación, a fin de especificar qué aspectos de esta última pueden tener proyección en la gestión del medio ambiente, y, como envés de esta idea, qué alcance tiene la consideración del medio ambiente como una «razón imperiosa de interés general», con capacidad para justificar el

mantenimiento de la exigencia de títulos autorizatorios en determinados sectores, frente a la simplificación que se materializa en la eliminación de autorizaciones administrativas. Es decir, determinar los puntos de conexión entre los ámbitos que nos ocupan, precisa una labor previa de identificación de un cierto marco teórico a partir del cual poder analizar las iniciativas que ya se han materializado en la ordenación y gestión del medio ambiente y que han afectado a normas de referencia de este sector, porque todo ello nos ofrecerá la medida y extensión con la que la simplificación tiene cabida en los objetivos de protección y, a la inversa, cuáles deben ser los límites para que tal principio se instale en un sector cualificado como el que se vincula a este bien jurídico.

Desde esta perspectiva, como tendremos ocasión de señalar al final de este Trabajo, creemos necesario construir o acotar un concepto de simplificación administrativa específico de los procedimientos ambientales⁸), que no son susceptibles de un tratamiento homogéneo en relación con otros procedimientos administrativos y la aplicación de técnicas de simplificación, por la especialidad del bien jurídico que nos ocupa, cuya garantía de aprovechamiento sostenible viene reconocida en el más alto nivel normativo⁹).

II. LOS ELEMENTOS CLAVES DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CON PROYECCIÓN EN LA TUTELA AMBIENTAL

2.1. APROXIMACIÓN A LAS TÉCNICAS DE SIMPLIFICACIÓN

A la vista de lo expuesto, debemos realizar una mínima aproximación a las claves de la simplificación administrativa, cuando la misma vaya a tener acomodo en la protección del medio ambiente:

Así, en primer lugar, hemos de identificar cuál es la comprensión que propugnamos de la simplificación administrativa, para entender su fundamento y alcance general. En este sentido, partimos del convencimiento de que la simplificación, en tanto que principio de actuación de las Administraciones Públicas, debe entenderse como principio de carácter integrador de aspectos diversos en la configuración de las Administraciones y en sus relaciones con los ciudadanos, sobre todo a través del procedimiento¹⁰). Por tanto, ha de insistirse en que simplificación administrativa no sólo puede percibirse como una vía para la articulación de soluciones de «adelgazamiento» de la organización administrativa y de sus procedimientos, ni puede consistir exclusivamente en la reducción de cargas administrativas de los mismos¹¹), ni en la reforma de las normas vigentes en un determinado Ordenamiento¹²). Antes al contrario, estamos ante un fenómeno más amplio, que puede dar cabida a los aspectos que se acaban de mencionarse y que, en todo caso, a la vista de las iniciativas asistemáticas que se han producido en nuestro País¹³), requieren una aproximación metodológica, en la que los procedimientos administrativos sean reformulados en atención al principio de simplificación administrativa¹⁴). Estamos, pues, ante un principio jurídico de carácter director¹⁵), del que derivan técnicas concretas de simplificación, en la idea de superar una consideración limitada de la simplificación como mera proclamación retórica¹⁶) o programática a la que debería tenderse.

Así, siguiendo al Prof. GAMERO CASADO, la simplificación administrativa se va a plantear en dos niveles o ámbitos diferentes, pero relacionados entre sí, a saber: a) En primer lugar, la simplificación va a proyectarse en medidas de reducción de cargas administrativas, esto es, en la reducción o eliminación de documentación, trámites y procedimientos administrativos, a fin de evitar desplazamientos y economizar tiempos y costes; b) en un segundo nivel, la simplificación comporta la racionalización y agilización del procedimiento administrativo, de forma que el mismo sea ordenado conforme a un criterio razonable del tiempo¹⁷), el coste y la norma¹⁸). En todo caso, una y otra modalidad de simplificación se articularán a través de nuevas normas y disposiciones, que serán objeto de evaluación de impacto, o darán lugar a la revisión de la normativa existente, procediendo al rediseño funcional de procedimientos¹⁹). Por tanto, la simplificación administrativa, como principio jurídico de la actuación administrativa se encuentra directamente vinculado a las políticas de *better regulation* ²⁰), o, más recientemente, *fitness regulativo* (en la que se combinan el enfoque cuantitativo de mera reducción de cargas, con el enfoque cualitativo, valorando la necesidad de la medida en sí misma y en el conjunto del procedimiento al que se vincule)²¹).

Por otro lado, la necesidad de concretar la simplificación administrativa encuentra dificultades derivadas de la propia organización administrativa de los Estados, en el sentido de que una organización descentralizada como la de nuestro país puede frenar la implantación de programas de revisión normativa, orientada a la simplificación, ya que dichos programas van a exigir un esfuerzo considerable de coordinación y cooperación, a fin de evitar que la simplificación favorezca la centralización de la aprobación de normas y establecimiento de la ordenación concreta de cada sector²²); a nuestro juicio, este es un aspecto particularmente complejo en ámbitos competencias compartidos como el que representa el medio ambiente, en el que al juego bases-desarrollo del art. 149.1.23ª CE, se añaden las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas en los términos del art. 148.1.9ª CE. Desde esta perspectiva, en nuestra opinión, no se trata de homogeneizar a todas las CCAA, sino, como señala el Prof. GAMERO, de lograr que «esta arquitectura política no suponga una barrera para la ciudadanía»... y de ahí el interés de crear el marco jurídico de la simplificación y la oportunidad de soluciones específicas como las de ventanilla única o la tramitación electrónica de los procedimientos.

Por otro lado, en el afán de exponer los elementos claves de la simplificación administrativa, que sean trasladables a la protección ambiental y a los principales procedimientos, debe insistirse en el hecho de que las medidas de simplificación podrán ser de distinta naturaleza, pero, en todo caso, habrán de plantearse, conforme al principio de proporcionalidad, entendido de forma diversa en el marco de la simplificación, esto es, como un principio corrector de la actuación administrativa de futuro, dirigido a asegurar la calidad de las normas o la buena administración²³⁾ y vinculado al principio de necesidad²⁴⁾, en el sentido de que la eliminación de trámites, cargas o procedimientos podrá plantearse siempre y cuando no se afecten a medidas imperiosas de interés general²⁵⁾, entre las que el medio ambiente, la protección de la salud e, incluso el principio de precaución, ocupan un lugar preponderante²⁶⁾. El matiz se encuentra, sin embargo, en que las normas que han consagrado este planteamiento también posibilitan que estos sectores, y en particular el medio ambiente, sea un ámbito en el que plantear medidas de simplificación, igualmente sujeto a los principios de proporcionalidad, necesidad e igualdad²⁷⁾.

En nuestra opinión, la consideración de la simplificación como un principio jurídico, supone que la opción por una medida o técnica determinada, deberá venir tamizada por la aplicación de los principios a los que nos hemos referido, y por el equilibrio con otros principios o valores, como la garantía de participación de los interesados en procedimientos ambientales. Es decir, no todas las técnicas de simplificación administrativa tendrán cabida en los procedimientos administrativos de carácter ambiental, porque deberán asegurarse los principios fundamentales de este Ordenamiento, siendo imposible soslayar las exigencias derivadas de la prevención, o de la participación en los asuntos ambientales. Sin duda, la simplificación queda ligada a la realización de los principios de eficacia y eficiencia de la acción administrativa, pero no podemos olvidar que estos tienen un plus cualitativo en materia de medio ambiente, en el sentido de que el logro de una acción eficaz implica la garantía de la utilización de los recursos naturales, en los términos del art. 45 CE.

Por último, para concluir este apartado de carácter introductorio, haremos referencia a las principales técnicas de simplificación, para constatar, en un momento posterior, su viabilidad en las normas y procedimientos ambientales.

Así, entre las *técnicas de reducción de cargas administrativas*, vinculadas a los llamados costes del cumplimiento de las normas (exceptuados los llamados costes económicos directos y los costes estructurales a largo plazo), y que incluirían tanto los llamados «costes sustantivos del cumplimiento», y los «costes administrativos»²⁸⁾, cabe destacar, entre otras, las siguientes²⁹⁾: a) La cuantificación de las cargas administrativas, a través de una metodología específica como la conocida *Standard Cost Model Network*; b) «Una por otra»/One-In-One-Out, de forma que cada vez que se implante una nueva carga, debe eliminarse otra³⁰⁾. c) El principio de intervención mínima, en el sentido de prohibir la exigencia de requisitos no explícitos, de forma que la imposición de una carga sólo debe producirse cuando sea estrictamente necesario, en los términos del art. 39 bis. 1 Ley 30/1992.

Por su parte, este elenco de técnicas deberá completarse con la llamadas técnicas de racionalización y agilización del procedimiento³¹⁾, que comprende técnicas como la existencia de catálogos de procedimientos o su agrupación por familias³²⁾; el impulso de oficio de actuaciones y no sólo de trámites en procedimientos concretos; supresión de trámites superfluos o la transformación de trámites preceptivos en trámites facultativos; la normalización de la solicitud de informes o la aplicación de una solución de silencio positivo en los supuestos de no emitirse en plazo; acumulación de expedientes; e, incluso, la agilización de las comunicaciones interiores³³⁾.

En uno y otro caso, el desarrollo e implantación de la Administración electrónica, se convierte en técnica y herramienta del principio de simplificación administrativa³⁴⁾, a modo de técnica de carácter transversal.

Expuesto todo lo anterior, es indudable que buena parte de estas técnicas podrían tener cabida, sin demasiados problemas en el ámbito de las normas y procedimientos administrativos de carácter ambiental, mientras que otros aspectos característicos de la simplificación entendida como reducción de cargas sí precisarían mayores resistencias, en la medida en que puedan frustrarse los objetivos de la tutela ambiental. Baste pensar en la imposibilidad de generalizar la supresión de una intervención previa como la que representa la autorización ambiental integrada, o en las dificultades de generalizar la solución de silencio administrativo si las actividades sujetas a solicitud son actividades de gran repercusión en el medio ambiente³⁵⁾. A ello dedicaremos los siguientes epígrafes.

2.2. LA TUTELA Y GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LA SIMPLIFICACIÓN: DELIMITACIÓN MATERIAL Y GARANTÍAS

Lo expuesto hasta ahora nos debe llevar a encuadrar justamente la extensión de la simplificación administrativa en general (y del procedimiento en particular) en el ámbito de la gestión ambiental, teniendo en cuenta que el mismo constituye, a nuestro juicio, un ámbito sensible, en el que las técnicas de simplificación deben incluir una componente cualitativa que no está en otros ámbitos, dado que existe un mandato constitucional claro de garantía de la utilización racional de los recursos naturales

que impide la prevalencia absoluta de consideraciones exclusivamente económicas, o de impulso de las actividades y servicios de esta naturaleza.

Antes el contrario, tal y como hemos señalado, la consecución de un elevado nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente como objetivo general de la Unión Europea (art. 2 TUE), permite que la tutela ambiental se caracterice como una razón imperiosa de interés general con capacidad para legitimar la permanencia de un modelo preventivo basado, esencialmente, en la intervención *ex ante* de la Administración a través de la exigencia de autorizaciones o controles de carácter horizontal al modo de la evaluación de impacto ambiental, trascendiendo, incluso, el ámbito de la Directiva de Servicios³⁶). Es más, podríamos llegar a considerar que si la simplificación se concreta en la supresión de exigencia de autorizaciones de funcionamiento o apertura³⁷), el estatuto jurídico de la actividad o servicio descansará, en gran medida, en las condiciones que se impongan a dichas actividades y servicios por la vía de las autorizaciones y controles ambientales de carácter previo. La protección del medio ambiente puede llegar a excepcionar el sistema diseñado³⁸), en la medida en que la simplificación administrativa vaya a consistir, principalmente, en la supresión de controles, sin que tal afirmación equivalga a impedir la aplicación de las técnicas de simplificación a las normas y procedimientos ambientales³⁹). Como hemos señalado, el fenómeno de la simplificación puede (y, de hecho, así está sucediendo), influir en el diseño de las normas ambientales y en los concretos instrumentos previstos por las mismas, en cuyo caso se impone delimitar el alcance de la simplificación y valorar qué técnicas son admisibles, a fin de evitar poner en juego los objetivos de tutela ambiental tasados al más alto nivel normativo⁴⁰).

Queda clara, pues, la especialidad del medio ambiente como ámbito de proyección del principio de simplificación, puesto que la materialización del mismo deberá llevarse a cabo a través de técnicas que no pongan en riesgo el bien jurídico protegido, y de ahí que se mantengan la mayoría de controles creados por las normas ambientales y sólo, de forma excepcional, ante actividades de menor incidencia ambiental, pueda articularse el principio considerado por la vía de la sustitución de las autorizaciones por las declaraciones responsables o comunicación.

En este sentido, siguiendo al Prof. PERNAS GARCÍA, podemos reconocer que en el ámbito del Derecho Ambiental, en el seno de la Unión Europea, se vienen dando dos movimientos diversos que tienen el efecto claro de actualizar este Derecho⁴¹), bien porque se ha llevado a cabo un proceso de simplificación normativa, que ha permitido la revisión de normas claves, en aras de una cierta codificación, conectada con las medidas de mejora legislativa (proceso interno); bien porque, a partir de la revisión de otros sectores, diferenciados del ambiental, se ha transformado la ordenación administrativa de proyectos y actividades con incidencia en el medio ambiente (proceso externo). Desde esta perspectiva, el Derecho Administrativo Ambiental no queda sustraído al principio que nos ocupa, y la Directiva 123/2006/CE de Servicios, parece ofrecernos un punto de inflexión en la incorporación de dicho principio a la gestión del medio ambiente, a partir de los procesos de transposición de la norma, tanto en el nivel estatal, como en el de las Comunidades Autónomas⁴²), y ello en un doble plano: cuando son las normas ambientales y sus procedimientos los que se someten a la simplificación administrativa; y cuando las exigencias de tutela actúan como freno a la simplificación procedimental de otros sectores, esto es, de forma externa. En este último caso, las reticencias que podemos plantear son menores, puesto que, como hemos señalado, la intervención previa de las Administraciones queda asegurada a través de los controles ambientales. Por el contrario, los problemas de compatibilidad entre las exigencias de tutela del medio ambiente y la proyección del principio de simplificación en las técnicas de protección son mayores cuando la gestión ambiental constituye el sector en el que materializar dicho principio. De nuevo, el principio de proporcionalidad puede ofrecernos las pautas de equilibrio entre uno y otro ámbito.

III. PRINCIPALES INICIATIVAS DE SIMPLIFICACIÓN SEGUIDAS HASTA EL MOMENTO EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

A la vista de lo expuesto hasta este momento, es necesario verificar en qué medida las exigencias de la simplificación, referida a los procedimientos ambientales, y, por tanto a la aplicación de las técnicas de protección tienen cabida en este sector, (y no al contrario), habida cuenta de que las justificaciones del principio que estamos considerando, por su repercusión sobre la actividad administrativa, deben ser compatibles con las necesidades de protección, en el marco del desarrollo sostenible⁴³).

Desde esta perspectiva, y dada la particular estructura de Estado descentralizado existente en nuestro país, el marco jurídico en el que debe desenvolverse la simplificación administrativa se caracteriza por la abundancia de normas producidas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, a tenor de las posibilidades ofrecidas por la relación existente entre las bases y el desarrollo de la legislación ambiental. En este sentido, el Informe del Consejo Económico y Social 1/2012, aprobado en sesión plenaria de 22 de febrero, reconoce que la descentralización ha propiciado un alto nivel de protección, vinculado al territorio, pero que, a la vez, ha podido tener efectos contraproducentes respecto de la competitividad empresarial y el empleo, aconsejando, «por razones de eficacia y eficiencia, la articulación integrada y armonizada de las políticas ambientales en el nivel territorial más amplio posible» (p. 17). La importancia de la declaración transcrita es que constituye la línea de simplificación observada en normas ambientales fundamentales y recientemente revisadas, que regulan instrumentos

horizontales de protección como la Autorización Ambiental Integrada (en adelante AAI) y la Evaluación Ambiental, puesto que la simplificación parece plantearse sólo de forma parcial o sectorial, en el sentido de plasmarse en determinadas medidas de reducción de cargas, o de racionalización de los procedimientos, pero con el efecto de robustecer lo básico, planteándose la simplificación como sinónimo de homogeneización, difícilmente justificable⁴⁴). A nuestro juicio, en una materia tan peculiar, en la que la competencia de desarrollo de las Comunidades Autónomas ha trascendido la mera concreción de las normas básicas estatales, para permitir que las mismas puedan conseguir un elevado nivel de protección, en línea con las exigencias de la política ambiental de la Unión Europea, no es asumible, sin cuestionamiento alguno, la aludida línea de uniformidad.

La situación es, así, la de una pluralidad de normas reguladoras de diversas técnicas que crean modelos propios de protección ambiental, y que, en el contexto actual, con el paraguas creado por normas como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, bien pueden considerarse un obstáculo para los objetivos primordiales de esta última, sin perjuicio de que pueda justificarse la existencia de razones imperiosas de interés general legitimadoras de regímenes de intervención ambiental diverso. La cuestión será, entonces, considerar la extensión de la competencia autonómica para el desarrollo de las bases de la legislación ambiental, que, tal y como ha puesto de manifiesto el TC y ha mantenido la doctrina, no consiste en la mera concreción de la norma estatal, puesto que, de un lado, básico no es homogéneo⁴⁵), y la homogeneidad no puede quedar amparada en la obligación de transponer el Derecho Europeo⁴⁶). En nuestra opinión, esta tendencia centralizadora no es admisible, cuando estamos en materia ambiental, porque los objetivos ambientales no pueden quedar relegados a un segundo plano por razones de simplificación y/o liberalización de la actividad económica. La realidad, sin embargo, parece indicar que el camino está abierto a la uniformidad desde el Estado⁴⁷), y a la desregulación desde las Comunidades Autónomas⁴⁸).

3.1. EN EL NIVEL DEL ESTADO

3.1.1. Nuevas y viejas normas ambientales aprobadas desde la simplificación administrativa, pero no nuevas técnicas

En el nivel del Estado, las medidas de simplificación se han materializado a través de procedimientos de reforma de las normas existentes; a veces, con alcance meramente correctivo, por referirse a modificaciones puntuales de las normas existentes, como ha sucedido con la reforma de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, a veces con un mayor alcance, por tratarse de reformas completas materializadas en la aprobación de nuevas normas como la que representa la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. En cualquier caso, uno y otro tipo de reformas tienen la virtud de conectar las exigencias de la mejora regulatoria con la incorporación de técnicas concretas de simplificación, pretendiendo, en su caso, la reestructuración del sector ambiental⁴⁹), a partir de instrumentos horizontales de protección como el que representan la autorización ambiental integrada y la evaluación ambiental. A ambos dispositivos dedicaremos las siguientes líneas.

a. Autorización Ambiental integrada

La autorización ambiental integrada, (y las técnicas similares ideadas por las Comunidades Autónomas, al modo de las Autorización Ambiental Unificada de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, o del sistema de licencias que, con anterioridad había dispuesto la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración Ambiental de Cataluña), es, *ab initio*, un ejemplo de simplificación de procedimientos autorizatorios, al articular un único procedimiento en el que integrar las autorizaciones sectoriales de una concreta actividad (residuos, vertidos y, en su caso, atmósfera) mediante informes preceptivos que debían solicitarse por el órgano ambiental, para concluir en un único acto administrativo por el que autorizar o no la puesta en marcha de la actividad desde un punto de vista ambiental. Por tanto, la Autorización Ambiental Integrada puede considerarse paradigmática en la formulación de una «simplificación ambiental», que, además, establecía un «esquema común de intervención administrativa ambiental» para todas las autonomías⁵⁰).

No obstante lo anterior, la transposición de la Directiva de Prevención y Control Integrados de la contaminación de 1996 no había resultado satisfactoria desde la perspectiva de la integración de procedimientos y la tramitación del procedimiento autorizatorio, tal y como se ha señalado reiteradamente por la doctrina respecto de aspectos tan diversos como la integración de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización, el diferente tratamiento de los distintos informes previstos en la norma, o cuestiones tan específicas como la tramitación de un nuevo procedimiento en los casos de modificación sustancial de las instalaciones.

En este contexto, la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales ofreció una nueva oportunidad de revisión de la norma considerada, que, en nuestro país ha dado lugar a la reforma efectuada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y la Ley 22/2011, de 2 de julio, de residuos y suelos contaminados⁵¹). La nueva norma parece intensificar las obligaciones de integración y coordinación de las distintas administraciones, como una manifestación de una mejora de la gestión ambiental, e incide en el establecimiento

de normas y criterios que, en cierto modo, armonicen la determinación de las Mejoras técnicas disponibles, recogidas en la AAI52). Así, entre las reformas producidas, pueden destacarse las siguientes medidas: a) La previsión de que la renovación de la AAI se lleve a cabo de oficio por la Administración autonómica. En virtud del art. 25, el órgano ambiental, mediante procedimiento simplificado, «garantizará la adecuación de la autorización», tras el período inicial de 4 años; b) La reducción a 9 meses del plazo de resolución del procedimiento, una vez que se ha suprimido la obligación de requerir al organismo de cuenca para que emita el informe correspondiente; y c) La supresión de la obligación de aportar documentos en los procedimientos de revisión y actualización de las autorizaciones, eliminándose claramente una carga administrativa de carácter documental.

A nuestro juicio, estas medidas evidencian, por un lado, la necesidad y posibilidad de aplicar el principio de simplificación ambiental a los procedimientos ambientales que, como fórmulas de control *ex ante* de los proyectos y actividades con repercusión ambiental, se mantienen; y, por otro, la importancia de contemplar las técnicas de simplificación de forma también integradora, puesto que son compatibles las medidas de reducción de cargas administrativas con las medidas de racionalización del procedimiento, en los términos que ya se han expuesto. Los objetivos ambientales parecen, pues, garantizados, y las medidas de simplificación quedan perfectamente engarzadas con estos.

b. Evaluación Ambiental

Por su parte, la reciente aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental supone la concreción de una de las medidas de simplificación expresamente previstas en el llamado Informe CORA53) en materia de medio ambiente, por cuanto se planteaba la necesidad de clarificar la regulación de la evaluación ambiental, escindida, en cierto modo, en la Ley 9/2006, de Evaluación estratégica de Planes y Programas, y el Real Decreto-Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación Ambiental. Desde esta perspectiva, el informe había valorado como elemento negativo de la situación existente, las dilaciones producidas en la tramitación del procedimiento, difícilmente justificable desde la perspectiva ambiental, y la necesidad de superar la pluralidad de legislaciones autonómicas con diferencias importantes en la regulación del procedimiento54), entre las que se encontraba la identificación del órgano ambiental y del órgano sustantivo55), además de regular un único procedimiento, con independencia de que el objeto de la evaluación sean planes y programas o instalaciones. Así, se llega a la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de la que cabría destacar los siguientes aspectos:

En primer término, la nueva norma procede al reconocimiento expreso de la relación entre la tutela ambiental y el desarrollo económico, de forma que la Evaluación Ambiental (EA) se caracteriza como «una herramienta útil para asegurar la sostenibilidad del desarrollo económico» (Preámbulo). En este sentido, era necesaria la revisión de la regulación nacional, a la vista de la actualización de la legislación europea56).

A partir de esta caracterización consciente de la técnica, el objetivo de la norma va a ser diseñar un instrumento «eficaz para la protección ambiental», con capacidad para la simplificación del procedimiento y para el incremento de la seguridad jurídica de los operadores, instando una cierta concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional, tal y como se señala en el Preámbulo de la Norma. De esta manera, puede reconocerse una cierta reestructuración de la Evaluación, por efecto de los objetivos de simplificación, y mediante la incorporación de las técnicas que hemos expuesto con anterioridad. No obstante, es necesario llamar la atención y cuestionar la comprensión que el legislador estatal ha hecho de la simplificación como vía de revisión de la normativa, en tanto que se justifica y se legisla el establecimiento de un mínimo margen de desarrollo por parte de las CC.AA, a fin de evitar distorsiones entre unos territorios y otros.

Así, por un lado, es obvio que ante la unificación en una sola norma de la técnica de evaluación estratégica y de evaluación de impacto ambiental, las CCAA han de ajustar sus legislaciones de desarrollo, pero el matiz estriba en que la Ley insiste en que dicho desarrollo sea el estrictamente necesario, en atención a las peculiaridades, sobre todo organizativas, de las Comunidades Autónomas, puesto que el establecimiento de una legislación homogénea constituye un valor para la seguridad jurídica que precisa el operador económico57). En este sentido, el art. 2 de la Ley que examinamos recoge expresamente, como principios esenciales de la evaluación ambiental, al mismo nivel de la acción preventiva o el principio Quien contamina Paga, los principios de «racionalización, simplificación y concertación de procedimientos de evaluación ambiental», «cooperación y coordinación entre la AGE y las CCAA», «proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de planes, programas y proyectos y el tipo de procedimiento de evaluación de impacto» y principio de «colaboración activa de los distintos órganos que intervengan en el procedimiento».

En nuestra opinión, la cuestión es que no estamos ante principios ambientales, sino principios de carácter procedimental generales que, sin embargo, se plantean como un límite al ejercicio de competencias de desarrollo de las CCAA, pues la finalidad de la norma es, también, impulsar «los canales normativos y reformas necesarias que podrán consistir en modificaciones, derogaciones o refundición de la normativa autonómica existente o en la remisión a esta ley, con las

peculiaridades organizativas» (art. 4.2). Sin duda, la crítica no puede ser otra que la estrecha comprensión del principio de simplificación, que no tiene que materializarse en la regulación de un único procedimiento por el Estado, reduciendo considerablemente la competencia autonómica sobre la legislación ambiental de desarrollo.

De hecho, en íntima conexión con la orientación que acabamos de señalar, se prevé el reforzamiento del papel de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para la revisión y armonización de la legislación autonómica, y la creación en su seno de grupos de trabajo de carácter técnico que elaboren «guías metodológicas de Evaluación Ambiental, que permitan la estandarización de los procedimientos» (art. 4.4). Sin duda, estas Guías son un elemento habitual de los procesos de rediseño funcional de los procedimientos que, en última instancia, tienen el efecto de regular la puesta en marcha del mismo (incluso a través de instrumentos de *soft law* 58)), pero la cuestión que plantean en la concreta regulación de la Ley 21/2013 es, precisamente el valor homogeneizador que se le otorga a las mismas, en el afán armonizador de la Ley al que ya nos hemos referido (art. 4.4), y limitando, al menos en apariencia, la capacidad de las Comunidades Autónomas de elevar el nivel de protección.

Por otro lado, y en contraposición con lo expuesto, debemos reconocer el interés de otras previsiones que, a la postre, simplifican el procedimiento de evaluación ambiental, pues se clarifican los efectos de la falta de procedimiento y el valor del silencio (respectivamente, arts. 9 y 10), las obligaciones de coordinación entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental, en el sentido de que el primero habrá de evitar que el segundo continúe con la tramitación del procedimiento ambiental si el procedimiento sustantivo no va a continuar (art. 3.2), o se contemplan procedimientos simplificados para instalaciones, planes o programas que cumplan las condiciones previstas en la Ley (arts. 6 y 7). En estos aspectos, la nueva regulación conecta directamente con la realización de la simplificación a través de normas mejores o de mayor calidad.

Sin duda, esta nueva regulación común de la Evaluación Ambiental abre un proceso de revisión de la legislación autonómica de evaluación, para adaptarse a la nueva ordenación, que podría ser valorado en positivo si, en efecto, permitiera que las Comunidades Autónomas racionalizaran sus procedimientos y contribuyesen a clarificar el escenario normativo aplicable⁵⁹) a los planes o programas, o a las actividades y proyectos⁶⁰). Sin embargo, la concreta regulación que hemos referido sólo de forma sumaria, porque el estudio de la técnica de la evaluación ambiental no es el objeto monográfico de este Trabajo, ofrece un espacio bastante reducido para el desarrollo de la legislación autonómica de carácter ambiental, en una interpretación limitadora, a nuestro juicio, del concepto de legislación de desarrollo que alberga el art. 149.1.23⁶¹), y que algunas Comunidades Autónomas han llegado a consolidar en el nivel estatutario⁶²), como parte de una política ambiental propia. Se trata, en nuestra opinión, de una dirección impulsada por el legislador estatal criticable, aunque no podemos desconocer que con una cierta base fáctica, desde el momento en que algunas CCAA como Andalucía habían derogado su regulación específica del procedimiento de Evaluación Ambiental⁶³), permitiendo la aplicación del Derecho estatal, y anticipándose a la línea seguida por la Ley.

c. Instrumentos de mercado

Finalmente, cabe introducir una breve consideración sobre la posible relación entre los objetivos de la simplificación y los de la protección ambiental cuando se realizan a través de los llamados instrumentos de mercado de tutela ambiental, aplicables a cualquier sector de actividad por su carácter de técnicas horizontales. En este sentido, el Informe 1/2012, de 22 de febrero, del Consejo Económico y Social propone la diversificación de instrumentos de protección, a fin de que el peso de las estrategias de esta naturaleza no descansen exclusivamente o, fundamentalmente, sobre los instrumentos regulatorios, (de orden y control, debe añadirse), sino que también haya espacio para los mecanismos de autorregulación voluntaria, en el marco de la responsabilidad social de las empresas⁶⁴).

A nuestro juicio, esta propuesta tiene el valor de reforzar la idea ya expuesta de que la gestión ambiental no es incompatible con la simplificación, si a través de estos dispositivos es posible aligerar la actividad y presión administrativa. En tal caso, hemos de insistir en que la características de estos instrumentos es, precisamente, el mayor protagonismo de los sujetos privados, ante una menor intervención directa de las Administraciones. En tal caso, el riesgo está en que instrumentos como el Sistema de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS) diseñado en el nivel europeo también se han caracterizado por un peso excesivo de burocracia y cargas documentales en lo que a su puesta en marcha se refiere, y de ahí la aprobación reciente del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema de comunitario de gestión y auditoría medioambientales⁶⁵).

En este sentido, el recurso a instrumentos de mercado puede, sin duda, aligerar los procedimientos administrativos ambientales, porque la información que estos instrumentos genera reducirá la que debe aportarse en dichos procedimientos y, por otro lado, crean una suerte de presunción *iuris tantum* a favor del promotor que los utiliza que favorece una menor intervención directa de las Administraciones, lo cual está en línea con las exigencias de la liberalización de actividades a las que se vincula la simplificación administrativa. Si admitimos este planteamiento, la clave estará, entonces, en la revisión de la

regulación de estos instrumentos, hasta ahora considerablemente compleja⁶⁶).

3.1.2. Posibilidades en el nivel de la gestión ambiental: reformas sectoriales ambientales e informe de aplicación de las Propuestas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones

Finalmente, la actuación del Estado en materia ambiental bajo parámetros y técnicas de simplificación ha tenido manifestaciones concretas tanto en el nivel de revisión de normas ambientales sectoriales esenciales de nuestro Derecho Ambiental, como en relación con el impulso de otro tipo de medidas que se han planteado en el marco del Informe CORA.

Así, respecto del primero de los aspectos considerados, es paradigmática la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados⁶⁷), y, en particular, la regulación del régimen de gestión de los residuos, en lo concerniente a la exigencia de la comunicación previa para el inicio de determinadas actividades de producción y gestión de residuos, y el mantenimiento de la autorización para la producción y gestión de los residuos casi con carácter residual, y por razones de protección del medio ambiente⁶⁸). Por tanto, la simplificación tiene cabida aquí a través de la eliminación de cargas administrativas, fundamentalmente la exigencia de autorización⁶⁹).

Junto a ello, debemos destacar la oportunidad y necesidad de cierta regulación, también en el nivel del Estado, de las energías procedentes de fuentes renovables, una vez que la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril, de Fomento de las Energías Renovables⁷⁰) alude expresamente a la regulación de regímenes de autorizaciones conforme al principio de simplificación administrativa (art. 13), en el entendido de que las energías renovables pueden cumplir una doble finalidad, esto es, como sector de actividad económica, y como sector con repercusión en la protección del medio ambiente, conectado a la estrategia de lucha contra el cambio climático. En este caso, las normas más recientes sobre el sector eléctrico aprobadas en nuestro país han tenido objetivos diversos al de la Directiva mencionada, de forma que la realización de la simplificación no se ha asociado directamente a fines ambientales⁷¹).

Por otro lado, respecto de las medidas adoptadas en el marco del Informe CORA, la Subcomisión para la eliminación de Duplicidades ha planteado la oportunidad de que se consiga el reconocimiento mutuo de las licencias de caza y pesca por las Comunidades Autónomas, de forma que la licencia obtenida en una Comunidad Autónoma pueda permitirle la práctica de la caza o pesca en otra. La propuesta consiste, entonces, en la articulación de un sistema de validación de licencia para todas las CCAA, de manera que el trámite pueda hacerse a través de medios electrónicos, con la Comunidad Autónoma de residencia del cazador o pescador. El fin último, señalado por el Estado, es «garantizar el principio de unidad de mercado en desarrollo de esta actividad».

En nuestra opinión, con ser una propuesta de claro alcance simplificador, se presentan dos grandes inconvenientes, a saber: de un lado, que la caza y pesca fluvial se mueven en el ámbito de las competencias exclusivas de las CCAA, con lo que, difícilmente el Estado puede impulsar este proceso armonizador⁷²); y, de otro, habría un problema de orden práctico, en cuanto al modo en que cada Comunidad Autónoma es la que está en mejor disposición de gestionar el ejercicio de la caza, y garantizar, así, el uso racional de los recursos naturales su territorio. Que el ciudadano haya obtenido una licencia de caza no puede asegurarle la práctica de tal actividad sin ningún tipo de cortapisa, debiendo atender a las circunstancias concretas que sólo conoce la Administración autonómica concernida y de acuerdo con coordenadas temporales específicas⁷³). En tal caso, las medidas de simplificación serán compatibles con la garantía de la utilización de los recursos naturales si las Administraciones Autonómicas refuerzan sus sistemas de control, porque, de otro modo, tales medidas estarían atendiendo objetivos económicos de forma prevalente, que entrarían en conflicto con el art. 45.2 CE.

3.2. EN EL NIVEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PLANES Y PROGRAMAS DE CARÁCTER AMBIENTAL Y LA REVISIÓN DE NORMAS AMBIENTALES

Las Comunidades Autónomas también han incorporado la simplificación administrativa a sus políticas ambientales, si bien podemos señalar la ausencia de un planteamiento sistemático respecto de su conceptualización y en cuanto a la adopción de las técnicas, en la medida en que la incorporación de un tipo u otro de técnicas se ha llevado a cabo a través de la aprobación de nuevas normas ambientales o de la revisión de las existentes sin tener en cuenta los efectos de la incorporación de tales medidas.

Por tanto, el grueso de las consideraciones que vamos a realizar tienen que ver con los procesos de reformas normativas iniciadas en el nivel autonómico, como consecuencia de la incorporación de la Directiva de Servicios, y que, en consecuencia, se plantean como soluciones de transposición de la misma en la línea de la legislación *ómnibus* del Estado.

No obstante lo anterior, no podemos desconocer que algunas iniciativas programáticas de las Comunidades Autónomas han tenido la virtud de establecer ciertas pautas para la incorporación de la simplificación administrativa en la política ambiental

que vienen diseñando. En este sentido, sin ánimo exhaustivo, resulta paradigmática la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la aprobación del Programa Marco Ambiental de esta Comunidad 2002-2006 y de los que le han sucedido hasta 2014⁷⁴), vinculados a la Estrategia Ambiental Vasca de desarrollo sostenible 2002-2020. El Programa tenía, así, entre sus grandes líneas de actuación la revisión del marco legal, para adaptación continua a los estándares de calidad y protección ambiental, así como la simplificación de los reglamentos autorizatorios de actividades⁷⁵), para lo que estableció objetivos concretos como «facilitar la aplicación de la normativa ambiental, a través del fomento de su desarrollo y clarificación y simplificación», «promover la difusión de la legislación ambiental a través de los textos legales y manuales prácticos de aplicación» (abriendo, pues, la puerta al apoyo del *soft law* en la aplicación de la norma), o «realizar el análisis de costes de la aplicación de la legislación» (y la alternativa de su no aplicación).

Sin duda, los términos expuestos del Programa Marco Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene la virtualidad de ofrecer parte de los elementos claves de la simplificación administrativa en la gestión ambiental, esto es, la necesidad de la revisión normativa, y la introducción, en su caso, de medidas concretas de simplificación, una vez efectuado el análisis de los costes correspondientes y encuentran un cauce idóneo de determinación a través de esta actuación programática.⁷⁶).

Por su parte, desde la perspectiva de las reformas normativas, y en lo que toca estrictamente a las regulaciones ambientales, podemos destacar la doble proyección de las normas aprobadas, ya que, por un lado, pueden considerarse ejemplos de una buena regulación, y, de otra, el alcance de la simplificación administrativa ha quedado limitado, en tanto en cuanto a las técnicas de simplificación a la generalización de las comunicaciones previas o declaraciones responsables para las actividades de menor incidencia ambiental, manteniendo los sistemas autorizatorios de forma residual, sin que el elemento de protección haya sido determinante en el diseño de los instrumentos de tutela previstos en estas normas. Así, sin agotar las referencias autonómicas, por las dimensiones de este Trabajo, debemos destacar los siguientes aspectos:

En primer lugar, desde la perspectiva de la buena regulación, un número importante de Comunidades Autónomas ha optado por la aprobación de normas ambientales de carácter general, en la que junto a las técnicas de prevención y control integrado han incorporado la regulación de sectores esenciales como la lucha contra la contaminación atmosférica, residuos o vertidos. Es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con su Ley 3/1998, de Protección Ambiental, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña, o de la Ley 5/2010, de 23 de junio, de Prevención y Calidad Ambiental de La Rioja, a la que expresamente se refiere el Informe 1/2012, del Consejo Económico y Social, como ejemplo de coordinación administrativa.

Sin duda, la opción de las normas-códigos es una forma de asegurar la claridad de la normativa aplicable y de ofrecer seguridad a los operadores jurídicos, con la carga para el legislador o las Administraciones, en su caso, de mantener permanentemente actualizadas las normas.

En segundo término, y en clave de prevención, las Comunidades Autónomas han hecho uso, en su mayoría, de su competencia de desarrollo de la legislación básica, creando sus propios instrumentos horizontales de protección, en el sentido de articular técnicas de control diversas en atención al grado de afección del medio ambiente por la instalación o actividad, en las que era posible valorar todos los efectos de la misma en el medio ambiente, formando parte, en su caso, de un procedimiento autorizatorio de carácter sustantivo. De esta forma, podían crear su propio sistema de control integrado de la contaminación, para actividades no sometidas a AAI (sin perjuicio de la Evaluación de Impacto Ambiental). Ello, en sí mismo, como hemos señalado, constituía una opción por la simplificación procedimental, aunque, en ocasiones, se hayan reproducido parte de las ineficiencias de la legislación básica estatal⁷⁷).

Pero, en este contexto, sin embargo, la simplificación de los procedimientos ambientales ha consistido, fundamentalmente, en la eliminación de la exigencia de licencia o permiso en relación con el ámbito de las conocidas actividades clasificadas, y la implantación de la declaración responsable o comunicación.

A nuestro juicio, se trata de una medida de simplificación asumible para el Derecho Ambiental, y que ya se había ensayado en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña⁷⁸), no planteando más consideraciones que las que puedan hacerse respecto de la efectiva regulación de esta opción, en el sentido de que la sustitución de la licencia se vea compensada por la exigencia de cargas administrativas en el sentido de obligaciones formales desmedidas que, a la postre, neutralizan el efecto simplificador de la declaración o la comunicación, articulando un régimen jurídico desproporcionado para los efectos ambientales que estas actividades de menor incidencia pueden tener.

La cuestión será, entonces, el grado de protección ambiental garantizado, si se suprimen estos controles, pues ello exigirá la regulación minuciosa de los documentos que deban aportarse y, sobre todo, un reforzamiento de las competencias de control y supervisión *ex post* de la Administración competente⁷⁹). Y, en todo caso, en tanto que el medio ambiente es razón imperiosa de

interés general, de conformidad con los principios de proporcionalidad y necesidad, las actividades de baja incidencia ambiental podrían quedar sujetas a controles preventivos, cuando los objetivos de protección así lo requieran, teniendo en cuenta que aquí defendemos la capacidad de las Comunidades Autónomas de elevar el nivel de protección ambiental⁸⁰).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESARIA COMPATIBILIDAD DE LOS OBJETIVOS Y TÉCNICAS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA CON LOS OBJETIVOS Y FINES DE LA TUTELA AMBIENTAL. LUCES Y SOMBRAS

La protección del medio ambiente es un fin constitucional de la actuación de los poderes públicos, un derecho de todos, y, por otro lado, es objetivo de la UE conseguir un alto nivel de protección. En consecuencia, la relación entre la gestión ambiental y la simplificación no puede ser de subordinación de la primera a la segunda, sino, de equilibrio, en el sentido de que debe buscarse el espacio que los objetivos de protección ofrezcan para la realización del principio de simplificación administrativa, teniendo en cuenta las metodologías ya consideradas y las técnicas concretas de simplificación que se han señalado.

A nuestro juicio, es necesario reconocer perfiles específicos a la simplificación cuando se desenvuelve en un ámbito sensible como el medio ambiente, pudiendo reconocerse la oportunidad de una «simplificación ambiental». En este sentido, entendemos que los objetivos de la simplificación y su conexión con una mejor Administración han de impedir la consideración del medio ambiente y de las exigencias de su protección como un coste de producción que, por tanto, hay que reducir a su mínima expresión⁸¹).

Desde esta perspectiva, el Derecho Ambiental descansa, en el marco del principio más amplio del desarrollo sostenible, sobre una inequívoca base de prevención que, en nuestra opinión, es irrenunciable, de forma que la aplicación concreta de técnicas de simplificación ha de plantearse desde este principio, en la medida en que no puede retrocederse desde la perspectiva ambiental⁸²). Como ha señalado el Prof. PRIEUR, debemos intentar convencernos de un Principio de no regresión, en la medida en que las exigencias de crecimiento no pueden provocar una conflictividad solucionable con el sacrificio de los bienes ambientales, pues ello conculcaría el aspecto solidario del Desarrollo Sostenible⁸³). De hecho, no parece ser ésta la solución albergada por el principio de simplificación cuando el mismo se pasa por el tamiz de la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.

La consecuencia fundamental de este planteamiento es la oportunidad de establecer sinergias entre la gestión ambiental y la simplificación, en el convencimiento de que uno de los elementos de competitividad de los actores económicos debe ser, también, la protección del medio ambiente:

Como se señaló al comienzo de este Trabajo, abordar la simplificación administrativa requiere de un esfuerzo sistematizador y metodológico que es trasladable a la gestión ambiental, pero que se cualifica ante la necesidad de asegurar la utilización racional de los recursos naturales, de forma que no puede quedar reducida a medidas de carácter desregulador, como reacción a un exceso de legalismo. En este sentido, las dificultades generales de la simplificación son las mismas en el ámbito de la gestión ambiental, pero aquí habrá que buscar otras soluciones ante la titularidad colectiva del bien que nos ocupa, y la implicación de públicos y privados en su garantía, pues también se plantean problemas adicionales como los derivados de la responsabilidad por daños al medio ambiente, ante los que es exigible una mayor claridad y determinación de la norma⁸⁴).

Desde esta última perspectiva, se pueden plantear soluciones organizativas, de mejor coordinación entre las Administraciones que, junto a las técnicas de reducción de cargas y de racionalización de los procedimientos (y no sólo la sustitución de autorizaciones por comunicaciones o declaraciones responsables) no están sino evidenciando la importancia de realizar el principio de eficacia de la acción pública, proyectada en nuestro caso en la tutela ambiental. Sin duda, el mayor reto en nuestro Ordenamiento se plantea por el volumen de normas y procedimientos que se han instaurados por efecto del Estado descentralizado, y que en materia ambiental se ha dejado sentir de manera particularmente intensa. En este sentido, Estado y CC.AA deben hacer realidad el principio de coordinación y, a nuestro juicio, el de cooperación, de forma que la simplificación administrativa en la aprobación de normas y en la gestión del medio ambiente se lleve a cabo de forma estratégica, sin menoscabar la oportunidad de elevar el nivel de protección⁸⁵).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ÁLVAREZ CARREÑO, S., «Retos y transformaciones del Derecho Ambiental en el marco de la liberalización de servicios: la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013

CANALS I AMETLLER, «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria», en

GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

CASADO CASADO, L., «Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013

– «Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas», en SANZ LARRUGA, J./GARCÍA PÉREZ, M./PERNAS GARCÍA, J. J., (Dirs.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «La Directiva 2006/123/CE de Servicios en el mercado interior y su transposición en el Ordenamiento Jurídico español», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014

– «Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho ante la crisis», en PIÑAR MAÑAS, J. L., (Coor.), *Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*. Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Reus-Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2014

– «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento adecuado», ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Santiago de Compostela, febrero 2014.

LAZKANO BROTONS, «Derecho y Políticas Ambientales en el País Vasco», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. III, núm. 2, 2012

LOPERENA ROTA, D., «País Vasco: Continuidad y pánico económico», en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales, 2011*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2011.

LÓPEZ GONZÁLEZ, «El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos de cargas administrativas», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Introducción general: regresiones del Derecho Ambiental», LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales, 2011*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2011.

LOZANO CUTANDA, en «Últimos cambios en las técnicas de intervención administrativa: el difícil equilibrio entre la liberalización y la seguridad jurídica», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

MORA RUIZ, M., «Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014

– «La simplificación administrativa en el Derecho Comparado: el ejemplo de Portugal. Elementos exportables para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación», en *Revista Vasca de Derecho Administración Pública*, núm. 97-2013.

– *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

NOGUEIRA LÓPEZ, A., «La incidencia de la normativa de servicios sobre la intervención administrativa ambiental en Galicia», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

– «La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», en NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson-Reuters, Pamplona, 2012.

ORTEGA ÁLVAREZ, «Legislación básica: su papel frente a los Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2011, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2011.

PAJEJO NAVAJAS, T. «Comentario sobre la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27/2012.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a, «Criterios de agilización del procedimiento», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

PERNAS GARCÍA, J. J., «Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Drs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

– «Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la normativa de evaluación de impacto ambiental y de la gestión de residuos», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2/2010.

REGO BLANCO, «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

RODRÍGUEZ FONT, M., «La intervención administrativa en las actividades de baja incidencia en el entorno. Complejidad y evolución de la técnica de la comunicación ambiental», en SANZ LARRUGA, J./GARCÍA PÉREZ, M./PERNAS GARCÍA, J. J., (Drs.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, 2013.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «Novedades, incentivos y problemas jurídicos del Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS III)», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 23/2012.

SANZ RUBIALES, I., «Castilla y León: El impacto de la Directiva de servicios sobre la normativa ambiental autonómica», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Drs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

SOMMERMAN, K.-P., «La transposición de la Directiva de Servicios en Alemania: cambios en el régimen de intervención de actividades», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Drs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

TOSCANO GIL, F., «Las medidas de reducción de cargas derivadas de la Directiva de Servicios», GAMERO CASADO, E., (Coor.), «*La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*», Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

URRUTIA LIBARONA, I., «El impacto de la Directiva de servicios sobre la normativa ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Drs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

– «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios», en NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012.

¹En este sentido, téngase en cuenta las consideraciones que hace la Prof^a CASADO CASADO respecto del papel de la comunicación previa para actividades con repercusión mínima sobre el medio ambiente, como una fórmula que propicia el autocontrol , y «un cambio de paradigma», en lo que respecta a la intervención de la Administración, que se desplaza hacia un momento posterior al inicio de la actividad: véase CASADO CASADO, «Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas», en SANZ LARRUGA, J./GARCÍA PÉREZ, M./PERNAS GARCÍA, J. J., (Drs.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades*

económicas, INAP, Madrid, 2013, p. 184.

2En relación con el significado de la llamada Directiva de Servicios, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI ha destacado el alcance codificador de la misma para la libertad de empresa: véase DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «La Directiva 2006/123/CE de Servicios en el mercado interior y su transposición en el Ordenamiento Jurídico español», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (especial referencia al Derecho Ambiental)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p.39. Por su parte, LOZANO CUTANDA, B., «Últimos cambios en las técnicas de intervención administrativa: el difícil equilibrio entre la liberalización y la seguridad jurídica», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J. (Dirs.), (2013): p. 150, señala que el interés general había sido hasta ahora el mantenimiento de los regímenes autorizatorios y que dicho interés ha quedado en la actualidad desplazado por el de no crear «instrumentos discriminadores de los operadores jurídicos no nacionales».

3Como se viene señalando por la doctrina, aun en relación con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376, de 27 de diciembre), las opciones de simplificación y liberalización de servicios han trascendido este ámbito, para favorecer un movimiento general de homogeneización de las técnicas y dispositivos de intervención de naturaleza pública, en aras de la simplificación, pero con claro carácter desregulador, que justifican el interés de este Trabajo por establecer los límites del aludido principio cuando de la tutela ambiental se trata. Al respecto véase K-P. SOMMERMANN, «La transposición de la Directiva de Servicios en Alemania: cambios en el régimen de intervención de actividades», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), (2013): p.73: el autor insiste en un efecto *spill-over* de la Directiva, más allá del ámbito de los servicios, y en su efecto homogeneizador entre los Estados de la Unión, y en el nivel interno de estos Estados.

4Sobre la evolución de este principio desde el Quinto Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente y su proyección y materialización a través de las técnicas de mercado de carácter cooperador, véase MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 103 a 108, y 147 a 156.

5En este sentido, debe destacarse que un número importante de normas ambientales han dado cabida a los instrumentos de mercado de carácter cooperador señalados por la vía de modular la aplicación de elementos fundamentales del Derecho Administrativo Ambiental como la supervisión, control e inspección de actividades económicas con potencial contaminador o la exigencia de responsabilidad por daños al medio ambiente. Así, de manera especialmente ilustrativa, el art. 71 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de actividades de Cataluña (DOGC núm. 5524, de 11 de diciembre) dispone que «las actividades inscritas en el registro del sistema de ecogestión y ecoauditoria 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»; por su parte, el art. 28 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, responsabilidad medioambiental, (BOE núm. 255, de 24 de octubre) exime de la obligación de constituir garantía financiera obligatoria a «b) Los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), bien al sistema de gestión medioambiental UNE-EN ISO 14001:1996».

6En este sentido, véase GAMERO CASADO, E., «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), *La simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación: una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, p.90: una de las justificaciones de los cambios ha sido mejorar la competitividad y estimular el crecimiento económico, a través de «una depuración normativa con la que reducir tanto como resulte posible trabas, barreras y cargas administrativas sobre las actividades económicas».

7Se trata, además, de un planteamiento extendido en los países de nuestro entorno. Para una exposición clarificadora del estado de la cuestión en el entorno véase GAMERO CASADO, E., (2014):pp.50 a 64. Por su parte, una consideración más detenida sobre las iniciativas de simplificación y su justificación en Portugal, en el marco de las medidas de impulso de la OCDE, se encuentra en MORA RUIZ, M., «La simplificación administrativa en el Derecho Comparado: el ejemplo de Portugal. Elementos exportables para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación», en *Revista Vasca de Derecho Administración Pública*, núm. 97-2013, pp. 352 a 354.

8En este sentido, los autores vienen planteando la especificidad de la comunicación previa, cuando la misma se prevé en normas ambientales, y los riesgos que genera desde la perspectiva de la tutela ambiental. Así, en relación con la primera de las cuestiones apuntadas, véase RODRÍGUEZ FONT, M., «La intervención administrativa en las actividades de baja incidencia en el entorno. Complejidad y evolución de la técnica de la comunicación ambiental», en SANZ LARRUGA, J./GARCÍA PÉREZ, M./PERNAS GARCÍA, J. J, (Dirs.), (2013): pp. 112 y ss; respecto de los riesgos relativos a la seguridad jurídica de los titulares de las actividades, la falta de transparencia o participación por parte de terceros, téngase en cuenta CASADO CASADO, L (2013a): pp. 147, 148.

9Baste considerar el art. 2 del TUE, que establece como objetivo de la Unión «conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible» y el art. 191 TFUE, en relación con los objetivos de la Política Ambiental de la UE. Asimismo, téngase en cuenta el mandato del art. 45.2 CE, en cuya virtud los poderes públicos asegurarán la utilización racional de los recursos naturales.

10Al respecto, véase CANALS I AMETLLER, D, «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), (2014): p. 351, quien afirma que «la simplificación administrativa rige como principio informador de las potestades públicas de regulación, entendido este concepto en sentido amplio, o sea, como la legislación, reglamentación y cualquier otra forma de acción vinculante por las autoridades públicas competentes para ordenar un sector económico o social, e incluso, la propia organización pública».

11CANALS I AMETLLER, D (2014): p. 353.

12En este sentido, se han identificado dos líneas o corrientes en cuanto a la adopción de medidas de simplificación, a saber: de corte continental, en la que lo característico es la articulación de programas y planes orientados a «la mejora del funcionamiento de la Administración Pública entendida como entidad servicial», de forma que pueden identificarse estrategias de simplificación de carácter transversal, en relación con cualquier actuación de la Administración, y cualquier tipo de procedimiento; y el modelo anglosajón, orientado a la reducción de cargas, incluyendo las evaluaciones de impacto normativo: al respecto, véase GAMERO CASADO, E (2014a): p. 29. Por su parte, Portugal es un ejemplo de país en el que se han venido implantando iniciativas más o menos sistemáticas, como las que representan los Programas Simplex, desde 2006: téngase en cuenta, MORA RUIZ, M (2013): pp. 357 y ss.

13En este sentido, hemos de destacar como iniciativa más cercana al enfoque metodológico y sistemático que propugnamos el Informe de la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA) y las iniciativas que desde el mismo se están llevando a cabo. Así, en primer término, debe señalarse la aprobación de normas de carácter transversal como la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los Emprendedores y su internacionalización, y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de la Unidad de Mercado (respectivamente, *BOE* núms 233, de 28 de septiembre, y 295, de 10 de diciembre), las cuales han quedado recogidas en el Informe Anual de Seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 17 de enero de 2014 (accesible en www.lamoncloa.es, visitada el 27 de febrero de 2014).

14Por la antelación de este planteamiento, véase GAMERO CASADO, E., «Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho ante la crisis», en J. L. PIÑAR MAÑAS (Coor.), *Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*. Actas del XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Ed. Reus-Universidad San Pablo-CEU, Madrid, 2014, *in totum*.

15Véase *supra* nota al pie núm. 11.

16GAMERO CASADO, E. (2014a): p. 32.

17En este sentido, por su alcance sistematizador, véase PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a, «Criterios de agilización del procedimiento», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), (2014): pp. 312 a 318.

18Véase GAMERO CASADO, E (2014a): p. 38.

19Sobre el concepto y alcance del rediseño funcional de procedimientos, véase MORA RUIZ, M., «Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), (2014): pp. 77 a 90.

20En todo caso, no se trata de un enfoque totalmente novedoso o desconocido en nuestro Ordenamiento, puesto que la noción de buena regulación vinculada a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia de las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas ya había sido expresamente positivizada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, *BOE* núm. 55, de 5 de marzo (art.4.1), que, además, exige de los poderes públicos “el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, ... sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general” (apartado 8 del art. 4). Estamos ante una inicial regulación de la simplificación que coincide con las líneas esenciales que se han descrito hasta ahora y que, a nuestro juicio, tiene el valor añadido de plantearse en términos transversales, cualquiera que sea el ámbito de las iniciativas normativas, incluido el sector ambiental.

21Sobre esta nueva orientación de *fitness* regulatorio, véase GAMERO CASADO, E, (2014a): p. 58. Por su parte, el art. 7 de la Ley 20/2013, de 9 de enero, de Garantía de la Unidad de Mercado, dispone lo siguiente en cuanto a la extensión o significado del principio de simplificación: «La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad».

22En relación con el proceso de transposición de la Directiva 123/2006/CE en nuestro Ordenamiento, y las reservas sobre el espacio que ha quedado a las Comunidades Autónomas, pese a la idea consolidada de que el Derecho Europeo en su incorporación a los Ordenamientos nacionales no debe alterar el orden interno de distribución de competencias, véase. URRUTIA LIBARONA, I., «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios», en NOGUEIRA LÓPEZ, A.,(Dir.), *La termita Bolkestein: mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2012, pp. 51, 52.

23Los arts. 5, 6.1 y Disposición Final 1 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible plantean que el principio de proporcionalidad es un instrumento necesario para la buena regulación, en la medida en que pueda crear «un marco normativo estable y lo más simplificado posible, sin más cargas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general, como objetivo legal». Al respecto, véase LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos de cargas administrativas», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), (2014): p. 139.

24En este sentido, baste considerar la redacción de los arts. 9 y 10 de la Directiva de Servicios, en cuya virtud el principio de proporcionalidad concurre con los principios de igualdad y necesidad, de forma que este último sólo opera en relación con el principio de proporcionalidad y para la medida concreta.

25En nuestro Ordenamiento, el art. 39 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas positiviza este planteamiento. En este sentido, sobre el alcance del principio de proporcionalidad son muy acertadas las consideraciones del Prof. LÓPEZ GONZÁLEZ, para quien el juicio de proporcionalidad, a partir del art. 39 *bis* Ley 30/92, es un “mandato legislativo bien concreto, que, en relación con la adopción de las posibles medidas que limitan el ejercicio de derechos exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad», traducéndose en una suma de parámetros: en LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. (2014): pp. 137 *in fine*, 138.

26El art. 5 de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado dispone lo siguiente: «1.Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el art. 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

27El art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, entienden que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización, cuando, *grosso modo*, tratándose de la protección del medio ambiente, los objetivos de protección no queden asegurados con una declaración responsable o comunicación previa; o por razones de escasez de los recursos naturales, que aconsejan limitar el número de operadores económicos (apartado 1). En todo caso, se impone a las autoridades competentes la elección de «un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de autorización» (apartado 4). Al respecto, téngase en cuenta LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I, (2014): pp. 147 y ss.

28 Seguimos aquí a la Prof^a REGO BLANCO, quien, de acuerdo con el *Manual Internacional del Modelo Coste Estándar*, identifica ambos conceptos en los términos siguientes: Son «costes sustantivos de cumplimiento» aquéllos en que se incurre para dar cumplimiento a las obligaciones de carácter sustantivo o material que impone la regulación, p.e la incorporación de nuevas tecnologías exigibles para el otorgamiento de permisos en relación con los límites de emisión exigibles. En cierta medida, estos no son prescindibles, o no tienen importancia desde la perspectiva de la simplificación. Por el contrario, desde este punto de vista sí son interesantes los «costes administrativos generales», puesto que los mismos derivan de la legislación y no se vinculan al *management* de la empresa; se trata de un subconjunto de costes referidos a las actividades administrativas y burocráticas formales derivadas directamente de la regulación, de modo y manera que, de no existir estas cargas, las empresas no estarían obligadas a soportarlas (piénsese en la documentación que el art. 12 Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados exige al promotor de una actividad; o en los costes generados por la obligación de información impuesta a los titulares de las instalaciones sujetas a esta norma): Al respecto, véase REGO BLANCO, M^a D, «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción», en GAMERO CASADO, E., (Coor.): (2014), pp. 248-254.

29 Seguimos aquí el excelente trabajo del Prof. GAMERO CASADO, ponencia presentada al *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento adecuado», pp. 14 y ss.

30 Para mayores consideraciones, véase GAMERO CASADO, E. (2014a): p. 67.

31 Una comparativa de ambos grupos de técnicas puede encontrarse en GAMERO CASADO, E (2014a): p.29.

32 La gran ventaja de este tipo de agrupaciones es que ofrecen al ciudadano criterios claros en cuanto a los órganos de tramitación de los procedimientos, plazos, efectos del silencio... en los términos del art. 42.4 L.30/1992; sobre este aspecto, téngase en cuenta GAMERO CASADO, E (2014c): p. 24. Sin duda, un paso más es la agrupación de procedimientos atendiendo a su finalidad (autorizaciones, subvenciones...) con idea de facilitar el rediseño de funcional de procedimientos, y procurar la aprobación de Guías de tramitación. Al respecto véase MORA RUIZ, M (2014): pp. 77 y ss.

33 Véase PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a (2014): pp. 332 a 335.

34 A modo de ejemplo, téngase en cuenta el art. 34 Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en relación con la gestión electrónica de procedimientos.

35 Cfr. LOZANO CUTANDA, B (2013): p. 159. La autora señala que mantener el régimen de silencio negativo equivale, en esencia, a «conservar el régimen de autorizaciones o licencias previas», lo cual es difícilmente justificable si no concurre un interés general diferente, siendo preferible un régimen de comunicación previa.

36 Como plantea el Prof. PERNAS GARCÍA, los principios ambientales, especialmente el principio de precaución, permiten «una ampliación más abierta del test de proporcionalidad en materia ambiental, y ofrecen un mayor margen de maniobra a los Estados para la adopción de medidas restrictivas de las libertades de circulación», lo cual tiene el efecto de considerar limitada la influencia de la Directiva de Servicios en la ordenación de las actividades con incidencia ambiental: véase J. J., PERNAS GARCÍA, «Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa ambiental», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), (2013): p. 362.

37 En este sentido, las declaraciones responsables y comunicaciones previas pueden considerarse la técnica estrella de las exigencias de simplificación derivadas de la Directiva de servicios. Véase TOSCANO GIL, F., «Las medidas de reducción de cargas derivadas de la Directiva de Servicios», en GAMERO CASADO, E., (Coor.), (2014), pp. 284 a 289.

38 Téngase en cuenta que las libertades económicas de la Unión no tienen carácter absoluto, lo que permite, incluso desde el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la excepción de regulaciones realizadoras del mercado interior (art. 114) o el mantenimiento de regímenes de protección más estrictos por los países miembros, en los términos de los arts. 191 a 193 TFUE. Al respecto, sobre las vías de garantía de protección del medio ambiente previstas en el nivel de los Tratados, véase L. CASADO CASADO, «Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), (2013): pp.293 y ss; y M. MORA RUIZ, «La competencia estatal para la aprobación de normas adicionales de protección ambiental en ámbitos armonizados en el nivel comunitario: estudio jurisprudencial de los arts. 114 y 193 TFUE», en SANZ LARRUGA, J./GARCÍA PÉREZ, M./PERNAS GARCÍA, J. J., (Dirs.), (2013), pp. 79 a 82.

39 Piénsese, en este sentido, que la protección ambiental es un objetivo secundario de la Directiva de Servicios, en el sentido de que las medidas de liberalización no pueden ser contrarias a los objetivos de la protección ambiental. Téngase en cuenta CASADO CASADO, L (2013b): pp. 289, 290.

40 Puede reconocerse, así, un «interés general *ambiental* », tal y como plantea SANZ RUBIALES, I., «Castilla y León: El impacto de la Directiva de servicios sobre la normativa ambiental autonómica», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), (2013): p. 421.

41 Véase PERNAS GARCÍA, J. J., (2013): pp. 352 y ss.

42 En este sentido la mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado normas similares a 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 servicio y su ejercicio (*BOE* núm. 308, de 23 de diciembre), y, en otros casos, han llevado a cabo la actualización de su normativa ambiental (piénsese en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y control ambiental de actividades de Cataluña) o han procedido al establecimiento de una nueva ordenación de las actividades con repercusión en el medio ambiente (es el caso de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de Murcia). La relevancia de esta diferenciación es que la aplicación de las técnicas de simplificación en materia ambiental no puede comprenderse de forma homogénea, o idéntica para todas las Comunidades Autónomas, porque las posibilidades de una “legislación ambiental simplificada” será diferente en función de la intensidad con la que cada Comunidad Autónoma pueda mantener su propio sistema de protección ambiental, en el marco de la legislación básica del Estado. A nuestro juicio, y es lo que pretendemos demostrar en el epígrafe III de este Trabajo, el reparto de competencias existente en materia ambiental constituye una pieza clave para establecer las líneas de desarrollo de la simplificación en la gestión del bien jurídico que nos ocupa.

43 El Informe 1/2012, *Desarrollo Autonómico, competitividad y cohesión social. Medio Ambiente*, del Consejo Económico y Social, de 22 de febrero, (accesible en <http://www.ces.es/documents/10180/18510/Inf0112>, visitada el 21 de junio de 2014) insiste en la necesidad de

coordinación entre el procedimiento ambiental y los aspectos económicos de los proyectos, en el sentido de que éstos dependen, en ocasiones, de unos márgenes de oportunidad muy limitados en el tiempo, de forma que «el objetivo de la simplificación no debería relegar en ningún caso, la finalidad de protección ambiental» que justifica un procedimiento autorizatorio (p. 36); antes al contrario, «la búsqueda de fórmulas óptimas de autorización debe tener un enfoque de desarrollo sostenible».

44El informe del CES reconoce como un lastre de la legislación ambiental, la existencia de una situación de dispersión reguladora en los distintos trámites de intervención, y la diferencia en la intensidad con la que cada Comunidad Autónoma ha incorporado la legislación de control integrado, pp. 34, 35 y 120. A nuestro juicio, esta es una afirmación que debe contextualizarse, en el sentido de que las Comunidades Autónomas no han aprobado normas ambientales de forma azarosa, sino en el marco de su competencia de desarrollo, que no consiste en la aplicación o concreción automática de la legislación básica ambiental.

45Es, por el contrario, una «ordenación de mínimos, que permite a las Comunidades establecer niveles de protección más amplios», como ha recordado recientemente URRUTIA LIBARONA, I., «El impacto de la Directiva de servicios sobre la normativa ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en L. CASADO CASADO/J. R. FUENTES I GASÓ/J. GIFREU FONT, (2013): p.507.

46Así, a modo de ejemplo, en la STC 236/91 queda consagrado el principio de no alteración del reparto de competencias «como consecuencia del proceso de integración de nuestro país en las estructuras europeas»: véase DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T (2013): nota al pie núm. 19, p.45.

47Se plantea, así, que, al amparo del marco creado por la Directiva de Servicios, la situación creada es la de reducción de la discrecionalidad del legislador autonómico, como señala SANZ RUBIALES, I (2013): p. 427, quien entiende que la iniciativa autonómica puede quedar constreñida a establecer aspectos secundarios o marginales, ante el afán del legislador estatal de agotar la regulación de todos los aspectos ambientales.

48Sobre el afán del legislador autonómico de eliminar controles, incluidos los ambientales, véase URRUTIA LIBARONA, I., (2013): p. 511, en relación con el proceso de revisión de las normas ambientales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el sentido de señalar que el legislador parece haber optado por la eliminación de controles, «cuando el verdadero reto en materia ambiental era cómo construir un sistema y una organización administrativa ambiental reforzando los mecanismos de participación y control...con la finalidad de asegurar un alto nivel de protección, y, a la vez, proporcionar suficientes garantías de seguridad a los operadores privados». No obstante esta última afirmación, no podemos obviar que el legislador estatal ha abierto esta posibilidad con carácter general, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 19/2012, de 29 de mayo, de liberalización del comercio minorista, amparando la supresión de licencias ambientales municipales. Al respecto, véase ÁLVAREZ CARREÑO, S., «Retos y transformaciones del Derecho Ambiental en el marco de la liberalización de servicios: la experiencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», en CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J (2013): p. 497.

49De hecho, así lo ha puesto de manifiesto el CES, a través de su informe de 2012, al insistir en la idoneidad de aprobar normas ambientales marco por el Estado, que «pudieran minimizar los costes en términos de competitividad», por dos razones, a saber: por ofrecer una legislación más simple y aprehensible por el operador económico; y por constituir una oportunidad en términos de simplificación de procedimientos y reducción de cargas (p.23).

50Véase Informe 1/2012 CES, de 22 de febrero, p. 27

51 *BOE* núm. 140, de 12 de junio.

52El preámbulo de la norma señala, así, que la modificación de la «Directiva IPPC obedecía a la necesidad de simplificar y esclarecer las disposiciones existentes, y reducir cargas innecesarias...». Es evidente que la legislación ambiental ofrece un cierto espacio a la simplificación administrativa a través de la revisión de la regulación y procedimientos concretos.

53Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas, accesible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/BDCE2E62-85EE-4D59-B72B-79888906B581/0/InformeCORAPDF.PDF>, visitada el 21 de junio de 2014.

54Estas razones están expresamente contempladas en el Preámbulo de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental (*BOE* núm. 296, de 11 de diciembre). El art. 11 de la norma es el que especifica las reglas de determinación del órgano ambiental.

55Véase Informe anual de seguimiento de las medidas de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 17 de enero de 2014, pp. 13 a 19. Junto a ello, en la *Guía para la Elaboración de Fichas de Medidas* elaborada por la Subcomisión de Duplicidades administrativas, en la versión publicada el 18 de noviembre de 2013, se plantea la reforma de la evaluación ambiental, incluyendo una memoria con justificación de los costes que podrán ahorrarse, en los términos siguientes: «De los 300 expedientes totales, unos 50 expedientes podrían presentar dudas sobre la competencia para realizar la evaluación ambiental. Dado que se estima que el 20 % del tiempo de la tramitación de un expediente se produce en la fase de análisis inicial, el coste por expediente se reducirá en 1.288,35€...como resultado de la aplicación de esta medida, que pretende evitar las disfunciones derivadas de una falta de claridad en la determinación del órgano sustantivo» (p. 565 del Documento).

56En particular, la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 26, de 28 de enero de 2012), con la que se procede a una suerte de codificación de la técnica, ante una situación de dispersión normativa por la aprobación sucesiva de las Directivas 85/337/CEE ; Directiva 97/11/CE del Consejo; Directiva 2003/35/CE (art.3) y Directiva 2009/31/CE (art.31), referidas ambas a la modificación de la Directiva 85/337/CE. Se ha afirmado que, desde un punto de vista material, la regulación apenas ha introducido cambios, si bien se ha ganado en claridad en la aplicación de la misma. Al respecto, véase PAREJO NAVAJAS, T., «Comentario sobre la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 27/2012, pp. 3 y ss.

57El art. 4.1 de la Ley 21/2013 dispone que «la comisión analizará y propondrá las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en el Título, y establecer un procedimiento de evaluación ambiental homogéneo en todo el territorio nacional». Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo señala que los cambios podrán consistir en la modificación, derogación o refundición de la normativa autonómica existente o la remisión a la norma..., estableciéndose la dirección de los cambios que pueden establecerse.

58Al respecto, véase MORA RUIZ, M. (2014): pp. 106 a 110.

59Véase NOGUEIRA LÓPEZ, A., «La incidencia de la normativa de servicios sobre la intervención administrativa ambiental en Galicia», en

CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., (Dirs.), (2013): p. 453. La autora plantea que las reformas del régimen de intervención administrativa de actividades que afectan a las Comunidades Autónomas debe llevar a una «evaluación del mantenimiento o cambio de las técnicas de tutela ambiental», a través de un «proceso de cambio transversal», que, sin embargo, no es el que se ha producido, y no sólo por el espacio ocupado por el legislador estatal, sino por una cierta «atonía» del autonómico (p. 462).

60Piénsese que el art. 3.1 de la Ley incluye entre los principios que han de regir las relaciones interadministrativas el principio de coherencia, a fin de que las consultas que deba garantizar una Administración aseguren la consideración de los intereses cuya gestión están encomendada a otras Administraciones.

61Véase *supra* nota al pie núm. 47, en relación a la comprensión que procede de la legislación básica

62Téngase en cuenta, a modo de ejemplo, el art. 57.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOE* núm. 68, de 20 de marzo), que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente y espacios naturales, en el marco del art. 149.1.23ª CE; o el art. 144.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* núm. 172, de 20 de julio), que, de forma expresiva, establece la competencia «compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección» de la Generalitat.

63La Disposición Derogatoria única de la 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental deroga La Ley 7/1994, de 18 de mayo de protección ambiental y el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se regula el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de esta Comunidad Autónoma.

64Véase Informe 1/2012, de 22 de febrero, del Consejo Económico y Social, p. 24. En este sentido, téngase en cuenta MORA RUIZ, M. (2007): pp. 204 y ss, en relación con la configuración del EMAS como instrumento de mercado de carácter cooperador y las posibilidades de cambio que ofrece.

65Sobre la evolución de este dispositivo, véase SANTAMARÍA ARINAS, R. J., «Novedades, incentivos y problemas jurídicos del Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS III)», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 23/2012, pp. 296 a 298. Por otro lado, el Reglamento se ha adecuado a nuestro Ordenamiento por el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, (*BOE* núm. 83, de 13 de abril)

66Piénsese que, por primera vez en el Reglamento EMAS de 2009 se plantea el reconocimiento de una única inscripción en el Registro EMAS, cuando una organización cuente con varios centros situados en uno a varios Estados Miembros, o en terceros Estados (art. 8 Real Decreto 239/2013), lo cual es claramente una medida de simplificación administrativa.

67 *BOE* núm. 181, de 29 de julio.

68Véanse arts. 27, 28 y 29 LR. Sin duda, la gestión de los residuos es una actividad sometida claramente a los condicionantes ambientales (art.7 Ley 22/2011, de 28 de julio), pero con una componente económica innegable, que la hace objeto de liberalización en los términos planteados al comienzo de este Trabajo. Al respecto, véase PERNAS GARCÍA, J. J., «Técnicas preventivas de protección ambiental y normativa de servicios. Análisis particularizado de la normativa de evaluación de impacto ambiental y de la de gestión de residuos», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2/2010, pp. 19 y ss.

69Otras medidas de reducción de cargas son las consistentes en la ampliación de los períodos de renovación de las autorizaciones (hasta 8 años), y en su caso, la renovación automática, en los términos del art. 27.8 Ley 22/2011.

70 *DOUE* L 140, de 5 de junio de 2009.

71De hecho, el objeto fundamental del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (*BOE* núm. 140, de 10 de junio), es establecer el régimen retributivo de la producción de energía eléctrica a partir de estas fuentes (art. 1).

72La solución ha venido de la mano de un «Protocolo para el establecimiento de la licencia única interautonómica de caza y pesca», firmado por el Ministro de Medio Ambiente, Agricultura y Alimentación con los titulares de la Presidencia de las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura (véase noticia publicada en www.magrama.gob.es, el 9 de abril de 2014, en la que se insiste en los objetivos de la simplificación y en la conveniencia de una legislación estatal de caza de carácter supletorio).

73En este sentido, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha y Valencia habían suscrito un “convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores (*BO Parlamento de Andalucía* núm. 264, de 24 de junio de 2009), con vigencia desde 2010, y en el que se respetaban las competencias autonómicas de ordenación de estas materias, sin perjuicio de la imposición de obligaciones recíprocas de información y se desarrolla por el órgano creado al efecto (Comisión sectorial de desarrollo y seguimiento) criterios de convergencia entre las distintas Comunidades para permitir el ejercicio de la caza y pesca.

74Aprobado por Consejo de Gobierno de 4 de junio de 2002. No obstante, ya está aprobado el Tercer Programa Marco Ambiental 2012-2014, que también contempla como objetivo la mejora de la legislación ambiental, para ofrecer claridad y seguridad jurídica y, en la actualidad se está en fase de elaboración del Programa 2015-2018, cuyo segundo objetivo estratégico es «reforzar la contribución de la política de medio ambiente en la simplificación y agilización de las distintas tramitaciones administrativas, en el eficiente uso de los recursos así como en la transición hacia una economía baja en carbono» (en www.ingurumena.ejgv.euskadi.net, visitada el 21 de junio de 2014).

75Hay que tener en cuenta que el art. 9 de la Ley de Protección Ambiental del País Vasco (1998) contempla expresamente el principio de simplificación de los procedimientos, como un instrumento al servicio de la coordinación de la política ambiental.

76Otra cosas será, como vienen reconociendo los autores, que esta programación ha quedado en buena parte paralizada porque las cuestiones ambientales han pasado a un segundo plano, ante el escenario de crisis. Así lo ponía de manifiesto el Prof. LOPERENA ROTA, en su crónica autonómica del Observatorio de Políticas Ambientales de 2011. Al respecto véase LOPERENA ROTA, D., «País Vasco: Continuidad y pánico económico», en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales, 2011*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, p. 280.

77Baste señalar el carácter pionero de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental de Cataluña, que modulaba el grado de control y supervisión de la Administración en función de los efectos de cada actividad en el medio ambiente; o en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, en cuya virtud las actividades del Anexo estarán sujetas a Autorización Ambiental Integrada, Autorización Ambiental Unificada o Calificación Ambiental, en función de su grado de afectación de los bienes ambientales (art. 16.1). La Ley de la Región de Murcia 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental integrada,

diferencia entre los sistemas de autorización ambiental integrada, autorización ambiental única y licencia de actividad, definiendo a la segunda como «mecanismo de simplificación formal».

78En esta línea de evolución se sitúa la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, tras la reforma operada por la Ley 7/2012, de 23 de abril, para adaptarla a la Directiva de Servicios. Así, su art. 62 *bis* dispone lo siguiente: «1. Quienes promuevan actividades clasificadas sometidas al régimen de comunicación previa podrán realizar ante el ayuntamiento la consulta prevista en el artículo 57.1 de esta ley. 2. La comunicación por la parte promotora de la actividad se deberá formalizar ante el ayuntamiento respectivo cuando las instalaciones se encuentren habilitadas para su inicio,... 5. El inicio de la actividad se realizará bajo la exclusiva responsabilidad de las personas titulares de la actividad y del personal técnico que haya emitido la certificación, sin perjuicio de que para iniciar las actividades se deba disponer de los títulos administrativos habilitantes o de controles previos que sean preceptivos de acuerdo con la normativa sectorial aplicable». Al respecto LAZKANO BROTONS, I., «Derecho y Políticas Ambientales en el País Vasco», en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. III, núm. 2, 2012, pp. 3 a 5. Por su parte, esta línea es la que se refleja en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de Actividades de Cataluña, cuyos arts. 51 a 53 establecen el régimen de comunicación previa de actividades, y es la que se ha seguido en la mayoría de Comunidades Autónomas. A modo de ejemplo, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de la Castilla y León, tras la reforma producida por el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios de Castilla y León, sustituye la autorización de inicio de actividad y licencia de apertura por comunicación previa, aunque se mantienen la autorización ambiental y la licencia ambiental (arts. 33 y 34). Junto a ello, la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Comunidad Autónoma de Murcia contempla la posibilidad de que los municipios sustituyan la licencia de actividad por comunicación previa, una vez que aprueben la oportuna ordenanza (art. 10).

79Es numerosa la doctrina que plantea este tipo de contrapesos ante estos movimientos de simplificación, especialmente porque, como señala el Prof. ÁLVAREZ CARREÑO, se justifican en aras de un crecimiento y un impulso decidido del crecimiento económico que, sin embargo, parece estar retrasándose: véase ÁLVAREZ CARREÑO, S (2013): p. 466. Asimismo, como referencia general, téngase en cuenta NOGUEIRA LÓPEZ, A., «La Administración comprobadora: defensa de los intereses generales y desarrollo de las garantías de los ciudadanos», en NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Dir.), (2012): pp. 100 a 119; y CASADO CASADO, L (2013a): pp. 144 y ss.

80En este sentido, la Comunidad Autónoma Andaluza mantiene el procedimiento de calificación ambiental para este tipo de actividades, aunque ha introducido la posibilidad de que las actividades cuyo inicio requiere declaración responsable presenten también su evaluación de efectos ambientales, en los términos que se establezcan reglamentariamente, tal y como contempla el art. 44, en su redacción dada por el Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir trabas administrativas para las empresas.

81Véase LÓPEZ RAMÓN, F., «Introducción general: regresiones del Derecho Ambiental», LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, p. 20. El autor insiste en que la legislación ambiental se viene considerando como un coste de producción, o del funcionamiento de los mercados, o de las políticas públicas, a la vez que ello supone la limitación de responsabilidades de empresarios (que se limitan a cumplir protocolos y normas técnicas); financieras, a través del juego de los intercambios de derechos y de las políticas del medio ambiente, por medio de la incorporación de las directivas europeas y los mecanismos de evaluación.

82Piénsese que la Directiva de Servicios pretende generalizar las soluciones de silencio administrativo, y que la prevención de daños ambientales impide que esta sea la solución habitual de los procedimientos de esta naturaleza.

83LÓPEZ RAMÓN, F (2011): p. 21.

84Piénsese en cuestiones elementales de restauración de la legalidad como las órdenes de cese de actividades que, sin embargo, se ponen en marcha tras presentación de la oportuna comunicación o declaración responsable.

85Como señala L. ORTEGA, la relación entre bases y desarrollo es una cuestión permanentemente abierta, y añadiríamos en permanente construcción, por influencia de procesos como la europeización y globalización del Derecho. El autor plantea que debe darse una articulación vertical y horizontal: véase ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Legislación básica: su papel frente a los Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en LÓPEZ RAMÓN, F (Dir.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, p.161.

*Investigadora del Centro C3it, Centro de Investigación Internacional en Inteligencia Territorial. Este Trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto DER2011-28994/JURI, Mercado interior, libertades económicas y medio ambiente, y trae causa de la Ponencia realizada en la Jornada organizada por el Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia, sobre “El inmediato futuro de la simplificación administrativa en materia ambiental”, el 7 de marzo de 2014.