

**Directores**

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA  
J. JOSÉ PERNAS GARCÍA

**Coordinadora**

JENNIFER SÁNCHEZ

Derecho Ambiental para una  
economía verde

Informe Red Ecover



RED ECOVER

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited /Francisco Javier Sanz Larruga/J. José Pernas García (Directores) y Otros]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)  
ISBN: 978-84-9098-904-3  
DL NA 1677-2016

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

# Índice General

Página

## CAPÍTULO 1

<b>MARCO GENERAL. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS TIEMPOS DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL .....</b>	<b>21</b>
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ	
SUSANA BORRÁS PENTINANT	
ROSA GILES CARNERO	
JORDI JARIA MANZANO	
<b>1. Globalización, institucionalización internacional fuerte de la protección de los intereses comerciales y débil de la protección ambiental .....</b>	<b>22</b>
<b>2. La política ambiental de la UE: ralentización, sometimiento al crecimiento económico y dependencia de la política climática y energética .....</b>	<b>25</b>
<b>3. Obstáculos vinculados a la aplicación del ordenamiento ambiental europeo .....</b>	<b>29</b>
<b>4. Marco económico constitucional .....</b>	<b>33</b>
<i>a. Marco económico constitucional: desarrollo, actividad normativa pública y márgenes de protección (modelo económico constitucional en tiempos de crisis) .....</i>	<i>33</i>
<i>b. Fragilidad el marco normativo constitucional ante las necesidades financieras de los estados: el impacto de la reforma del artículo 135 CE .....</i>	<i>37</i>
<b>5. Recentralización al servicio del mercado y en detrimento de la protección ambiental .....</b>	<b>39</b>
<i>a. Recentralización a través de una legislación estatal expansiva y una jurisprudencia constitucional limitadora del ámbito competencial autonómico .....</i>	<i>39</i>

b.	<i>La transposición del derecho comunitario como vía de alteración del reparto constitucional de competencias en materia de medio ambiente</i> .....	41
6.	<b>Las vías de excepcionamiento del ordenamiento ambiental: en particular el fenómeno de las leyes singulares</b> .....	44
7.	<b>Reconfiguración institucional con incidencia en las relaciones estado-sociedad</b> .....	46
8.	<b>Smart o small regulation? La protección de los intereses públicos ambientales en tiempos de reducción de la intervención pública</b> .....	47

## CAPÍTULO 2

	<b>LA ORDENACIÓN ECONÓMICA DE LOS PROYECTOS CON REPERCUSIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA: AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA, EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS Y LICENCIA Y COMUNICACIÓN PREVIA DE ACTIVIDADES CON MENOR INCIDENCIA AMBIENTAL</b> .....	49
--	--	----

LUCÍA CASADO CASADO

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA

AITANA DE LA VARGA

JENNIFER SÁNCHEZ

I.	<b>Consideraciones generales sobre el contexto actual de la ordenación ambiental de la actividad económica</b> .....	50
II.	<b>El régimen jurídico de la intervención administrativa sobre proyectos con repercusión ambiental</b> .....	57
III.	<b>La autorización ambiental integrada</b> .....	59
	1. <i>Marco normativo</i> .....	59
	2. <i>Análisis: fortalezas y debilidades</i> .....	60
IV.	<b>Evaluación de impacto ambiental de proyectos</b> .....	70
	1. <i>Marco normativo</i> .....	70
	2. <i>Análisis: fortalezas y debilidades</i> .....	73

	<i>Página</i>
<b>V. El régimen autonómico de las actividades clasificadas</b> .....	95
1. <i>Marco normativo</i> .....	95
2. <i>Análisis: fortalezas y debilidades</i> .....	96
<b>VI. Recapitulación: conclusiones y propuestas</b> .....	105
1. <i>Sobre la autorización ambiental integrada</i> .....	105
A. Conclusiones .....	105
B. Propuestas .....	106
2. <i>Sobre la evaluación de impacto ambiental</i> .....	107
A. Conclusiones .....	107
B. Propuestas .....	109
3. <i>Sobre las actividades clasificadas</i> .....	113
A. Conclusiones .....	113
B. Propuestas .....	114

### CAPÍTULO 3

<b>LA INSPECCIÓN AMBIENTAL EN EL ACTUAL CONTEXTO DE LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS</b> .....	117
--	-----

LUCÍA CASADO CASADO

AITANA DE LA VARGA PASTOR

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

MARINA RODRÍGUEZ BEAS

<b>I. Marco jurídico</b> .....	119
<b>II. Análisis: Fortalezas y debilidades</b> .....	124
1. <i>Fortalezas</i> .....	124
1.1. La relevancia de la inspección ambiental y su configuración como función pública fundamental para la garantía de los intereses generales en el actual contexto de liberalización de servicios y actividades económicas .....	124

	<i><u>Página</u></i>
1.2. El protagonismo creciente de la inspección ambiental en la normativa de la Unión Europea ...	125
1.3. La relevancia de la recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los estados miembros y su contribución a la mejora de la actuación inspectora .....	128
1.4. El impulso a la inspección ambiental derivado de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la DEI .....	130
1.5. El esfuerzo regulatorio de las comunidades autónomas: la proliferación de regulaciones más completas de la inspección ambiental que las realizadas a nivel estatal .....	131
1.6. La tendencia a la integración y a la consideración global del objeto de la inspección ambiental .....	132
1.7. La evolución de la inspección ambiental hacia planteamientos más estratégicos: la importancia de la planificación .....	133
1.8. La cooperación informal en materia de inspección como cauce para mejorar la aplicación de la normativa ambiental y optimizar los sistemas de inspección ambiental: IMPEL y REDIA .....	134
1.9. La búsqueda de soluciones a la insuficiencia del monopolio de la administración en el desarrollo de la función de inspección y control en materia ambiental: el recurso a las entidades colaboradoras .....	137
1.10. La colaboración con los particulares: la proliferación en la normativa ambiental de mayor exigencia de medidas de autoevaluación y autocontrol como vía complementaria de la actividad inspectora de la administración .....	138

	<u>Página</u>
2. <i>Debilidades</i> .....	140
2.1. La inexistencia de un sistema de inspección de la Unión Europea en materia ambiental .....	140
2.2. El déficit normativo en materia de inspección ambiental y la dispersión normativa existente .	141
2.3. La heterogeneidad y diversidad de planteamientos seguidos por las comunidades autónomas en la regulación de la inspección ambiental y los riesgos aparejados .....	146
2.4. La concurrencia de competencias en materia de inspección ambiental como dificultad para su efectividad .....	147
2.5. La desigual eficacia de la inspección ambiental en las comunidades autónomas .....	149
2.6. Las dificultades para el reforzamiento de la inspección ambiental en el actual contexto político, social y económico .....	156
2.7. La insuficiente respuesta normativa en sede de control e inspección a los procesos de simplificación administrativa y de liberalización de servicios y actividades económicas .....	157
2.8. La escasa o nula atención a la participación en materia de inspección ante el repliegue del control previo .....	163
2.9. La transparencia en la actividad de inspección ambiental: una asignatura todavía pendiente ..	165
2.10. La incapacidad de la administración para asumir una inspección ambiental cada vez más exigente y especializada: el auge de la colaboración privada en el ejercicio de funciones de control e inspección ambiental .....	166
2.11. Problemas y retos pendientes en la regulación de las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente .....	167

A.	La inexistencia de un régimen jurídico general y la disparidad y dispersión normativa existente sobre las entidades colaboradoras en materia de medio ambiente ...	168
B.	Las dudas en torno a la naturaleza, el alcance y los efectos de las actuaciones a desarrollar por las entidades colaboradoras: ¿pueden ejercer funciones propiamente inspectoras? .....	173
C.	En general, la falta de una respuesta normativa adecuada a cuestiones fundamentales del régimen jurídico de las entidades colaboradoras .....	175
D.	Las incertidumbres generadas por la aplicación a las entidades colaboradoras del régimen de intervención administrativa derivado de la directiva de servicios en el mercado interior y de la normativa española de transposición y de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado .....	180
2.12.	Los problemas asociados a otras formas de colaboración en el ejercicio de funciones de control ambiental: la problemática intervención de los colegios profesionales .....	183
<b>III.</b>	<b>Recapitulación: Conclusiones y propuestas</b> .....	187
1.	<i>Conclusiones</i> .....	187
2.	<i>Propuestas</i> .....	194
<b>IV.</b>	<b>Anexo. Ejemplo de solicitud de información ambiental presentada a las comunidades autónomas</b> .....	199

CAPÍTULO 4

**EVALUACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL ..... 203**

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

BLANCA SORO MATEO

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

ANNA PALLARÉS SERRANO

**I. La evaluación ambiental estratégica ..... 204**

1. *Marco normativo descriptivo y competencial de la EAE* ..... 204

2. *Análisis: fortalezas y debilidades de la EAE* ..... 207

2.1. Fortalezas ..... 208

2.2. Debilidades ..... 211

2.3. Propuestas de mejora ..... 216

**II. Análisis sectorial de la planificación ambiental: residuos, montes, espacios naturales protegidos y aguas ..... 218**

1. *Residuos* ..... 218

2. *Espacios naturales protegidos* ..... 221

2.1. Marco normativo ..... 221

2.2. Análisis: fortalezas y debilidades ..... 223

2.3. Recomendaciones y propuestas ..... 228

3. *Montes* ..... 228

3.1. Marco normativo ..... 228

3.2. Análisis ..... 230

3.2.a. Fortalezas ..... 230

3.2.b. Debilidades ..... 232

3.3. Recomendaciones y propuestas de futuro ..... 233

4. *Aguas. Aspectos ambientales de la nueva planificación hidrológica: Los caudales ecológicos* ..... 234

	<i>Página</i>
4.1. Marco normativo .....	234
4.1.1. Ordenamiento comunitario .....	235
4.1.2. Ordenamiento jurídico interno .....	236
4.2. Análisis: fortalezas y debilidades .....	238
4.2.1. Fortalezas .....	238
4.2.2. Debilidades .....	240
4.3. Conclusiones y propuestas .....	244
4.3.1. Conclusiones .....	244
4.3.2. Propuestas .....	248

## CAPÍTULO 5

<b>LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE MERCADO: MERCADO DEL AGUA; CAMBIO CLIMÁTICO Y MERCADO DE DERECHOS DE EMISIÓN; SISTEMA DE GESTIÓN Y AUDITORÍA AMBIENTAL; ETIQUETA ECOLÓGICA EUROPEA; MERCADO E INFORMACIÓN PÚBLICA; COMPRA PÚBLICA VERDE .....</b>	<b>251</b>
---	------------

ENDRIUS COCCIOLO

MANUELA MORA RUIZ

TERESA M. NAVARRO CABALLERO

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

<b>I. Introducción: Justificación, técnicas y delimitación .....</b>	<b>252</b>
<b>II. Los mercados del agua como instrumento para la gestión sostenible de los recursos hídricos .....</b>	<b>254</b>
1. <i>Marco normativo</i> .....	254
2. <i>Análisis: fortalezas y debilidades</i> .....	258
<b>III. Cambio climático y mercado de derechos de emisión .....</b>	<b>259</b>
1. <i>Marco normativo</i> .....	259
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades</i> .....	263

	<u>Página</u>
<b>IV. El sistema de gestión y auditoría ambiental de la Unión Europea (EMAS) .....</b>	<b>272</b>
1. <i>Marco normativo .....</i>	<i>272</i>
2. <i>Análisis: fortalezas y debilidades .....</i>	<i>275</i>
<b>V. La etiqueta ecológica comunitaria .....</b>	<b>278</b>
1. <i>Marco normativo .....</i>	<i>278</i>
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades .....</i>	<i>280</i>
<b>VI. Mercado e información ambiental: Responsabilidad social de las empresas .....</b>	<b>282</b>
1. <i>Marco normativo .....</i>	<i>282</i>
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades .....</i>	<i>286</i>
<b>VII. Contratación pública verde .....</b>	<b>287</b>
1. <i>Marco normativo .....</i>	<i>287</i>
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades .....</i>	<i>290</i>
<b>VIII. Recapitulación: Conclusiones y propuestas .....</b>	<b>291</b>
1. <i>Sobre el significado y alcance del mercado en la tutela ambiental .....</i>	<i>291</i>
A. <i>Conclusiones .....</i>	<i>291</i>
B. <i>Propuestas .....</i>	<i>293</i>
2. <i>Sobre el mercado del agua como instrumento para la gestión sostenible de los recursos hídricos .....</i>	<i>295</i>
A. <i>Conclusiones .....</i>	<i>295</i>
B. <i>Propuestas .....</i>	<i>296</i>
3. <i>Sobre cambio climático y mercado de derechos de emisión ....</i>	<i>296</i>
A. <i>Conclusiones .....</i>	<i>296</i>
B. <i>Propuestas .....</i>	<i>297</i>
4. <i>Sobre el sistema de gestión y auditoría ambiental de la Unión Europea (EMAS) .....</i>	<i>300</i>
A. <i>Conclusiones .....</i>	<i>300</i>

	<i>Página</i>
B.    Propuestas .....	301
5. <i>Sobre la etiqueta ecológica comunitaria</i> .....	303
A.    Conclusiones .....	303
B.    Propuestas .....	304
6. <i>Sobre mercado e información ambiental: Responsabilidad so-</i> <i>cial de las empresas</i> .....	305
A.    Conclusiones .....	305
B.    Propuestas .....	307
7. <i>Sobre la contratación pública verde</i> .....	307
A.    Conclusiones .....	307
B.    Propuestas .....	309

## CAPÍTULO 6

### **CUSTODIA DEL TERRITORIO Y BANCOS DE CONSERVA- CIÓN** .....

311

BLANCA SORO MATEO

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

LUCÍA CASADO CASADO

ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

CARLOS JAVIER DURÁ

JOSÉ RAMÓN SALCEDO HERNÁNDEZ

EDUARDO SALAZAR ORTUÑO

MARZIA SCOPELLITI

<b>I.    Consideraciones previas sobre los orígenes de la colabora- ción privada en la conservación de la naturaleza</b> .....	<b>311</b>
<b>II.   La incipiente regulación de la gestión privada de la naturaleza en la normativa estatal y autonómica</b> .....	<b>313</b>
<b>III.  La custodia del territorio</b> .....	<b>315</b>
1. <i>Marco normativo</i> .....	315
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades</i> .....	319
A.  Fortalezas .....	319

	<u>Página</u>
B. Debilidades .....	333
3. <i>Recapitulación: Conclusiones y propuestas</i> .....	340
A. Conclusiones .....	340
B. Propuestas .....	345
<b>IV. La custodia fluvial</b> .....	<b>360</b>
1. <i>Marco normativo</i> .....	360
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades</i> .....	362
A. Fortalezas .....	362
B. Debilidades .....	363
3. <i>Recapitulación: Conclusiones y propuestas</i> .....	365
A. Conclusiones .....	365
B. Propuestas .....	368
<b>V. Los bancos de conservación de la naturaleza</b> .....	<b>370</b>
1. <i>Marco normativo</i> .....	370
2. <i>Análisis: Fortalezas y debilidades</i> .....	374
A. Fortalezas .....	374
B. Debilidades .....	375
3. <i>Recapitulación: Conclusiones y propuestas</i> .....	377
A. Conclusiones .....	377
B. Propuestas .....	378