

TERCERA PARTE  
POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO  
AMBIENTE



## Legislación básica: el impacto ambiental de la Directiva de Servicios

---

NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA  
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

### Sumario

	<u>Página</u>
1. Introducción. Consideraciones generales sobre las Leyes de transposición de la Directiva de Servicios y la complejidad derivada de un sistema altamente descentralizado con pluralidad y heterogeneidad en el reparto competencial .....	184
2. Las modificaciones en la legislación básica para sustituir el régimen de autorización por la comunicación o declaración responsable .....	190
3. La incorporación del principio de concurrencia en las autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, los montes, los parques nacionales y los espacios naturales .....	191
4. La creación del Registro de producción y gestión de residuos y el mantenimiento del régimen de autorización ambiental de las actividades e instalaciones de valoración y eliminación de residuos con incorporación del mecanismo de comunicación .....	193
5. Las modificaciones menores en las Leyes estatales de Pesca Fluvial y de Caza referidas a la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad .....	195
6. Otras normas básicas en materia de medio ambiente: el impacto de la Estrategia europea y nacional sobre cambio climático .....	196
A) La escasez de normas reglamentarias básicas durante el año 2009 .....	197
B) Normativa sectorial básica de contenido ambiental dictada en base a discutibles títulos competenciales (¿a vueltas con	183

el art. 149.1.13 CE?): una crítica a la deficiente técnica legislativa y la ósmosis de las bases medioambientales por otros títulos competenciales sustantivos .....	199
C) El contenido normativo de la planificación ambiental sectorial. Algunos interrogantes a propósito del concepto formal y material de las bases .....	203
Bibliografía .....	205

\* \* \*

## 1. INTRODUCCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS LEYES DE TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA COMPLEJIDAD DERIVADA DE UN SISTEMA ALTAMENTE DESCENTRALIZADO CON PLURALIDAD Y HETEROGENEIDAD EN EL PARTO COMPETENCIAL

Una de las innovaciones normativas más relevantes producidas durante este año ha sido la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, la Directiva de Servicios). Lo que se ha producido en el Estado español fundamentalmente mediante dos normas: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (la conocida como Ley paraguas), donde se ordenan los principios básicos de la norma comunitaria, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes sectoriales para su adaptación a la Ley 17/2009 (coloquialmente nominada Ley ómnibus). Esta segunda norma pretende materializar en el marco de las competencias estatales los principios esenciales de la nueva regulación de servicios referidos al régimen de los títulos habilitantes hasta ahora vigentes, efectuando la valoración y motivación de cada uno de los títulos previos (GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., 2009, p. 473).

Desde una perspectiva general, y como se ha indicado por el común de la doctrina, el proceso de trasposición ha sido –y lo será conforme avancen las normas de desarrollo legal y reglamentario que derivarán de la necesaria adaptación a las dos leyes marco citadas– bastante complejo. Primero por la amplitud de los servicios y sectores afectados, vinculados además a una pluralidad de títulos competenciales del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales. Competencias normativas que, además, son en su mayoría

de carácter compartido, siendo cada Administración responsable de su cumplimiento dependiendo de su ámbito de actuación correspondiente. Es significativa en este sentido la Disposición Final Cuarta de la Ley 17/2009 que, bajo el título «*Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento*», se expresa en términos contundentes a los que, dicho sea de paso, no estábamos muy acostumbrados:

«Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquélla, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada.»

A nuestro juicio, esta disposición debe ser valorada positivamente, pues obligará a nuestras Administraciones no sólo a un reparto lo más claro y proporcionado de sus respectivas parcelas de actuación concurrente, sino sobre todo a la puesta en marcha de mecanismos de cooperación interadministrativa efectivos, tanto a escala nacional como comunitaria. De modo que, como exige la Directiva traspuesta, queden garantizados suficientemente los derechos de los consumidores y operadores europeos. Y aquí estará el quid para que funcione armoniosamente y en sus propios términos el nuevo modelo europeo de la libre prestación de servicios. Sin embargo, como ya se ha advertido por la doctrina (PAREJO ALFONSO, 2009, p. 41), desde luego la innovación y el porte constitucional de aquella medida de exigencia de responsabilidad tiene todavía muchos flecos pendientes, pues hasta ahora es inexistente en nuestro ordenamiento un mecanismo general permisivo de las consecuencias económicas del incumplimiento del derecho comunitario –salvo alguna excepción–. Aún más, en términos tajantes, advierte en una opinión que compartimos, es lo cierto que, al menos en la Ley paraguas, la preocupación esencial de la trasposición de la Directiva ha sido el cumplimiento material del derecho comunitario, «pretiriendo, si no orillando cualquier reflexión no ya sobre la adecuación al orden constitucional sustantivo, sino incluso sobre el respeto de los límites derivados del reparto competencial interno del poder público (que el derecho comunitario deja teóricamente intacto)» (PAREJO, 2009, p. 40). Por eso advertíamos al principio de

este trabajo que estamos ante un incierto modelo por construir del que, por el momento, sólo hemos plantado los cimientos.

La complejidad de este diseño de distribución competencial, cooperación y colaboración –que sigue siendo uno de los grandes déficits de la descentralización– en el modelo español se presume doblemente complicada. Puesto que, aparte del elevado nivel que ha alcanzado el sistema sobre todo tras las últimas reformas estatutarias, hay que diseñar un procedimiento bidireccional, de coordinación Estado-Comunidades Autónomas, por un lado, y por otro, hacia el resto de Estados miembros de la Unión Europea. Y viendo los sectores afectados, hay que tener en cuenta que, dependiendo de la competencia asumida, las Comunidades Autónomas pueden reunir potestades plenas, de desarrollo legislativo y ejecutivas, o meramente ejecutivas. Item más, como el diseño de distribución de niveles competenciales no es idéntico en todas las Comunidades Autónomas, quizás se deberá arbitrar un sistema complejo de reparto competencial en atención a las facultades asumidas en cada una de ellas. Por tanto, es pronto todavía para calibrar como funcionarán en la práctica los mecanismos ya arbitrados para acreditar el modelo del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) en España y sobre todo la denominada Ventanilla Única, última garante de la realidad del mercado interior de servicios. Ahora bien, este propósito de centralizar los trámites procedimentales y de información a los ciudadanos, que además deberá estar configurado para su formalización vía electrónica, desde luego que no será fácil de instrumentar. Recordemos, además, que la misma Directiva (art. 6.2 D) establece en su descargo que ello no supone, desde el ámbito comunitario, incidir en el reparto de competencias doméstico. Lo cual es evidente, pero desde luego deja a la vista un difícil flanco que habrá que cubrir de algún modo.

Lo cierto y evidente es que la Ley 17/2009 va a tener, tiene ya, una indudable incidencia en el ámbito competencial de la regulación de las actividades económicas de servicios. Pues el principio general de que el régimen de control previo no sólo tiene por fin la creación del –por cierto en estos momentos más que denostado y desde luego menos entusiasta– mercado comunitario de servicios, sino más específicamente la garantía de la validez en todo el territorio nacional del instrumento de control *ex ante* que proceda, puede suscitar problemas en el reparto competencial existente (más detalles en NOGUEIRA LÓPEZ, 2010, pp. 10 y ss.; PAREJO ALFONSO, 2009). Por ceñirnos a nuestro objeto de estudio, porque las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias normativas de desarrollo de la normativa ambiental y para dictar normas adicionales de protección, e incluso competencias exclusivas en ámbitos competenciales concurrentes ligados a la política de protección

ambiental. Desde luego que los legítimos marcos normativos propios sospechosamente permitirían la validez general del modelo autorizatorio sustituido preconizado como principio nuclear de la nueva normativa estatal de servicios. Incluso debería reflexionarse sobre la competencia estatal para imponer un régimen administrativo único a todas las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en un determinado sector. Si seguimos la jurisprudencia constitucional, desde luego que resultará difícil la imposición de un modelo autorizatorio único. Pues, como señaló la STC 243/1994 (FJ 6): la competencia ejecutiva autonómica implica la capacidad para articular el régimen administrativo a que se someten las actividades, sin que quepa que el Estado se reserve la facultad de autorización.

No vamos a entrar en los problemas añadidos que estas cuestiones plantean respecto a las consolidadas entidades privadas colaboradoras de control (tan difundidas en el sector ambiental), cuyas funciones en el marco de la autorregulación han venido siendo definidas por las Administraciones autonómicas. Pero lo cierto es que resulta, cuando menos dudosa, la validez de la acreditación genérica que, según el texto de la ley, pudieran tener estas entidades colaboradoras, pues por el momento cada Comunidad Autónoma tiene establecidos sus propios mecanismos de certificación y control y difícilmente cabría aceptar la imposición de uno ajeno. Estamos de acuerdo en este extremo con NOGUEIRA cuando plantea el diseño de un «régimen de homologación o reconocimiento que permita contrastar el cumplimiento de aquellos requisitos propios que se derivan de la legislación autonómica sin necesidad de emprender un procedimiento complejo de acreditación».

En definitiva, pensamos que el cambio radical del control preventivo de las actividades de servicios va a exigir un desarrollo normativo sectorial exhaustivo sobre su régimen jurídico, propósito que, a nuestro juicio, no se debe entender cerrado con las modificaciones operadas por la Ley omnibus.

Y sobre todo, poner el énfasis en los mecanismos de control a posteriori y permítasenos dudar de que éste pueda realizarse en condiciones con el exiguo plazo de los quince días previsto en la norma. Lo que supondrá a su vez una redefinición necesaria de un nuevo aparato administrativo de policía *ex post*, teniendo en cuenta las distintas realidades autonómicas y competencias implicadas necesariamente. Caigamos en la cuenta, además, de que bien miradas, la mayor parte de las autorizaciones eliminadas y sustituidas por la comunicación previa son de otorgamiento reglado, lo que implica que tampoco se ha producido una eliminación absoluta de los requisitos legales anteriores para la prestación de servicios. Aún más. Estas comunicaciones previas suelen ir precedidas de inscripciones registrales y, tampoco olvidemos

que los títulos habilitantes para la prestación de servicios representan sólo un segmento de la tramitación administrativa, pues en la mayoría de casos la iniciativa requiere de otro tipo de autorizaciones urbanísticas, demaniales y, sobre todo, ambientales (LAGUNA DE PAZ, 2009, p. 45).

En fin, deberá reflexionarse seriamente –si de verdad la trasposición de la Directiva quiere ser fiel a los principios de libre mercado de servicios pero también de exquisita garantía de los consumidores de éstos– sobre el tradicional instrumento de inspección administrativa de servicios, más si son organismos privados o entidades colaboradoras los que ejercerán las funciones de certificación y control a posteriori –y que a buen seguro seguirán resultando esenciales en las actividades de tipo ambiental–, de modo que se garantice efectivamente esa función esencial en un Estado de derecho.

Dicho esto, y ya centrándonos en nuestro objeto concreto de análisis, la Ley 17/2009 se dicta con carácter básico, según dispone su Disposición Final Primera. Los títulos competenciales que le sirven de fundamento para sentar las bases y principios de la renovada ordenación de las actividades económicas son los archiconocidos –y no por ello menos discutidos– artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución. No es lugar aquí para discutir sobre lo acertado de esta arrogación competencial en términos tan genéricos y sin, al menos en la Exposición de Motivos de la norma, haber señalado las razones sucintas de esta norma básica y el reparto competencial que deberá seguirse de ella. Aunque lo cierto es que su carácter horizontal y principal puede ser su justificación legitimadora. Lo que ya no nos parece tan apropiado es la simultánea habilitación al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para dictar las normas reglamentarias de desarrollo y aplicación, y a las Administraciones Públicas competentes para, en su respectivo ámbito territorial, «aprobar las normas de desarrollo y ejecución» (expresión esta en que, como ya se ha señalado, se vislumbra el equívoco sobre el supuestamente contenido básico de la totalidad del texto legal). Lo que, si ciertamente es así, puede llegar a tener consecuencias perturbadoras para la integración interordinamental desde el punto de vista del reparto competencial (PAREJO, 2009, p. 40).

Esta deficiencia, sin embargo, ha sido parcialmente corregida en la posterior *Ley omnibus*, que dedicará una larga y detallada Disposición Final Primera, referida al «Título competencial», a desgranar el carácter de los diferentes ámbitos materiales específicos que se verán afectados al albur de la trasposición de la Directiva. Así, se detalla precepto por precepto su carácter desde la perspectiva de la distribución competencial material, señalando el fundamento constitucional que otorga legitimación al legislador estatal para modificar la normativa afectada como legislador básico. Bien parece esta Ley –como ya pre-



conizara LAGUNA DE PAZ (2009, pp. 42 y ss.)—una de estas famosas «leyes de acompañamiento» que, para empezar el año, dan motorizada salida a una legislación cada vez más degradada, pero que ya tampoco nos inmuta demasiado.

En cumplimiento de la Disposición Final Quinta de la Ley, y a fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 44 de la Directiva 2006/123/CE, las Administraciones autonómicas y locales deberían comunicar a la Administración General del Estado, antes de 26 de diciembre de 2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a la nueva normativa de servicios. Aunque todavía no en su totalidad y con cierto retraso, a esta labor han procedido ya las Comunidades Autónomas, al menos para las principales regulaciones afectadas. Ahora tocará ir analizando si las respectivas normativas de desarrollo han respetado en lo esencial el contenido básico de la norma, a lo que seguramente se dedicarán las distintas aportaciones de los análisis autonómicos de las modificaciones de este año 2009.

En todo caso, es evidente que, por lo menos, existen cinco bloques de competencias autonómicas que deberán verse afectados por la Ley: infraestructuras económicas de interés regional; sectores económicos concretos (caza, pesca, industria, agricultura, agua, montes...); organización institucional de intereses económicos (administración corporativa); planificación del desarrollo económico autonómico; y configuración del sector público económico propio y la participación en el estatal. Igual ocurrirá en el ámbito de actuación de las Administraciones Locales, que serán protagonistas, cuantitativamente hablando, de la ejecución de la Directiva de servicios y que deberán modificar buena parte de su régimen normativo (Vid un análisis más detallado en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., 2009, 475).

Pues bien, las modificaciones derivadas de la Ley paraguas y la Ley ómnibus en materia medioambiental se recogen en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, en un Título específico, el Quinto, subtítulo gráficamente «Servicios medioambientales y de agricultura» (arts. 28 a 36), siendo en concreto nueve las leyes básicas estatales que se han visto afectadas. Según la Disposición Final Primera, la mayoría de ellas en virtud de las disposiciones que derivan de la competencia estatal para dictar la legislación básica de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y el resto de acuerdo a las competencias básicas sobre vías pecuarias, legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios (art. 149.1.22 CE) o contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE).

Junto a estos preceptos debe tenerse en cuenta la previsión contenida en la Disposición adicional Quinta que establece el momento temporal de la

declaración responsable o la comunicación para el acceso a una actividad o su ejercicio en los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, para disponer que aquéllas sólo podrán presentarse tras haberse llevado a cabo la evaluación ambiental correspondiente y, en todo caso, disponiéndose de la documentación que así lo acredite.

Dicho lo cual, creemos conveniente señalar cuáles han sido las modificaciones producidas en las leyes básicas de contenido ambiental en virtud de la Ley ómnibus. Para señalar que estas revisiones se agrupan en dos grupos: aquellas que derivan de la sustitución de las actividades o servicios hasta ahora sometidos a autorización por la declaración responsable o comunicación; y las que incorporan el principio de concurrencia competitiva a la concesión de autorizaciones cuando se hace uso del dominio público.

En particular, como especifica el Preámbulo de la Ley 25/2009, el Título V «Servicios medioambientales y de agricultura» concreta la eliminación de ocho regímenes de autorización, cinco de los cuales se sustituyen por declaración responsable, uno por comunicación y dos se suprimen sin sustituirlos por ningún otro instrumento. Junto a ello, se eliminan elementos prohibidos de carácter discriminatorio (en las leyes de caza y pesca fluvial) y se incluye el principio de concurrencia competitiva en la concesión de autorizaciones cuando se hace uso del dominio público.

## **2. LAS MODIFICACIONES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA PARA SUSTITUIR EL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN POR LA COMUNICACIÓN O DECLARACIÓN RESPONSABLE**

Las dos modificaciones más explícitas se producen en la Legislación de vías pecuarias (art. 31 de la Ley 25/2009) y en la de aguas (art. 33 de la misma Ley). En el primer caso, al amparo del art. 149.1.23 CE que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica sobre vías pecuarias. El art. 33 se dicta en base al art. 149.1.22 CE, en tanto corresponde al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

En la Ley 3/1995, de 23 de marzo de Vías Pecuarias se sustituyen dos tipos de autorizaciones por la declaración responsable: la exigible para la circulación de vehículos motorizados vinculada a una actividad de servicios y la de instalaciones vinculadas a una actividad de servicios (nuevo tercer párrafo añadido a los arts. 16.1 y 17.2 –referidos a los usos compatibles con la actividad pecuaria y lo usos complementarios, respectivamente). En ambos casos la declaración responsable debe presentarse con un mínimo plazo de antelación de

15 días, a fin de que la Comunidad Autónoma pueda comprobar la compatibilidad de la circulación o de la instalación desmontable. Y se tipifican como falta grave: la no presentación de la declaración, el incumplimiento de sus previsiones o las condiciones impuestas administrativamente para el ejercicio de tales actividades [nueva letra h) del art. 21.3] y la falsedad en los datos, manifestaciones o documentación que acompañen a la declaración responsable [nueva letra i) del art. 21.3]. Además, se establece como excepción a la sustitución de la autorización el supuesto de las vías pecuarias que atraviesen zonas consideradas de monte o influencia forestal, especialmente en épocas de riesgo de incendios, facultando al órgano autonómico competente para la exigencia de una autorización «en los términos expresados en la legislación forestal».

En sentido similar, se modifica el Texto Refundido de la Ley de aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), para exigir la declaración responsable en dos supuestos: el ejercicio de los usos comunes especiales referidos a la navegación y flotación, establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos y cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros (nueva redacción del art. 51); y la navegación recreativa en embalses (nueva redacción del art. 78). En este segundo supuesto se exigen determinados requisitos adicionales a la declaración responsable, que deberá especificar las condiciones en que se realizará la navegación en orden a que la Administración pueda verificar su compatibilidad con los usos de las aguas almacenadas, protegiendo su calidad y limitando el acceso a zonas de derivación o desagüe en la forma que se determine reglamentariamente.

En términos prácticamente idénticos a los previstos en la legislación de vías pecuarias, se establece un plazo mínimo de 15 días para la presentación de la declaración responsable, en este caso para poder comprobar la compatibilidad de los citados usos con los fines del dominio público hidráulico. Asimismo se tipifican como infracciones administrativas que se añaden al anterior art. 116.3: la no presentación de la declaración o el incumplimiento de sus previsiones o condiciones administrativas y la inexactitud o falsedad de los datos o documentos que acompañen a la declaración responsable. (nuevas letras i., j., respectivamente).

### **3. LA INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA EN LAS AUTORIZACIONES Y CONCESIONES EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE, LOS MONTES, LOS PARQUES NACIONALES Y LOS ESPACIOS NATURALES**

Otras leyes básicas medioambientales mantienen el régimen de autorización, pero introducen el principio de concurrencia competitiva, al que unen,

en orden a la finalidad normativa de agilización, no discriminación, proporcionalidad e información, la exigencia de conformidad de los instrumentos de intervención administrativa con estos principios tendentes a la mejora global del marco regulatorio del sector de servicios.

Así, en términos muy similares, se han modificado la Ley 43/2003, de Montes, la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales y la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

De este modo, en los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que vayan a realizarse en montes demaniales, o los que, conforme a sus instrumentos de planificación y gestión se realicen en un Parque Nacional, o en alguna de las autorizaciones previstas en la Ley de Patrimonio natural, se deberán respetar los principios de «publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia». Debiendo aplicarse, además, el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos:

a) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueve por la administración gestora del monte conforme a sus instrumentos de planificación y gestión (nuevo apartado 5 del art. 15 de la Ley de Montes);

b) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del Parque conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo (nuevo art. 13.bis. en la Ley de la Red de Parques Nacionales);

c) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la autoridad competente conforme a los instrumentos de protección de las especies (nuevo art. 58.4 de la Ley de Patrimonio Natural);

d) cuando la Administración General del Estado que sea titular de terrenos situados en espacios naturales concluya acuerdos de cesión total o parcial de su gestión a las que denomina «entidades de custodia del territorio» (nuevo apartado 2 del art. 72 de la Ley de Patrimonio Natural). El mismo precepto establece los requisitos de estos acuerdos de cesión: por escrito, en forma de convenio administrativo plurianual con previsión de sus sistema de financiación (bien mediante aportaciones económicas, edificaciones, equipamientos, maquinaria, vehículos o cualquier otro bien o servicio) y de las directrices mínimas de gestión que deberán fijarse en un previo plan de gestión;

e) cuando el ejercicio de la actividad de que se trate excluya el ejercicio de otras actividades por terceros (supuesto común de concurrencia competitiva en estos cuatro ámbitos materiales).

En estos sectores es también común la exigencia de que los criterios en que se basen las futuras concesiones y autorizaciones estén «directamente vinculados a la protección del medio ambiente». También es idéntica la previsión relativa a la vigencia de las autorizaciones administrativas: limitada de acuerdo a sus propias características, no renovable automáticamente y con ausencia de cualquier tipo de ventaja para el titular o personas vinculadas a él cuando quede extinguida.

Con idéntico fin, también se han visto modificados distintos artículos de la Ley 22/1988, de Costas, aunque es cierto que se conserva en mayor medida que en los supuestos anteriores la potestad discrecional de las Administraciones para optar por el modelo de concurrencia competitiva, que sólo se impone imperativamente en el otorgamiento de solicitudes de actividades de servicios (nuevo párrafo segundo del art. 74.3).

Siguen siendo, sin embargo, potestativas las facultades de la Administración para convocar concursos referentes al otorgamiento de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre (nueva redacción del art. 75.1) y en el caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros (párrafo 2 añadido al art. 53.1). Eso sí, en ambos casos los procedimientos de autorización deberán respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, que es la novedad introducida en 2009.

#### **4. LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS Y EL MANTENIMIENTO DEL RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES E INSTALACIONES DE VALORACIÓN Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS CON INCORPORACIÓN DEL MECANISMO DE COMUNICACIÓN**

La Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos se modifica por el art. 32 de la Ley 25/2009 para crear *ex novo* el Registro de producción y gestión de residuos, lo que conllevará mediatamente modificaciones en otros preceptos legales. En este caso, el legislador básico estatal se ampara genéricamente también en su competencia sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Respecto a las modificaciones derivadas de la prohibición de discriminación entre operadores y servicios de la Unión Europea en materia de traslado de residuos, sin embargo, sólo tiene ese respaldo constitucional en los casos de comercio intracomunitario. El traslado desde o hacia países terceros se ampara en la competencia estatal en materia de comercio exterior (*ex art.* 149.1.10 CE).

En concreto, las modificaciones se refieren a los siguientes aspectos:

a) Se crea un Registro de producción y gestión de residuos, que será compartido y único para todo el territorio nacional, público y accesible a toda persona física y jurídica en los términos que reglamentariamente se establezcan [previa consulta a las Comunidades Autónomas (nuevo art. 6.bis)]. A efectos informativos, se impone a éstas la obligación de incorporación al Registro de toda autorización, información y registro que se deriven de la Ley.

b) Directamente vinculado con este nuevo órgano administrativo, se establece la obligación de comunicar el inicio de actividades de valoración y eliminación de residuos al órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio las instalaciones que realicen estas actividades, a efectos de la inscripción en el Registro nacional (último inciso art. 13.1). Igual obligación se impone para el caso de los titulares de actividades que desarrollen operaciones de gestión de residuos no peligrosos distintas a las de valoración y eliminación (nueva redacción del art. 15). El resto de autorizaciones previstas en la Ley no han sufrido modificaciones.

c) Aunque subsiste el régimen de intervención administrativa precedente para las instalaciones de valoración o eliminación de residuos, éste se ha visto sustancialmente modificado para su adaptación a los principios de la Directiva de servicios. Así, siguen sometidas a autorización por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde estén ubicadas las instalaciones donde vayan a realizarse estas actividades, requisito previo para poder obtener la autorización las personas físicas o jurídicas que vayan a realizar este tipo de operaciones en esta u otra instalación. Aunque estas dos autorizaciones sucesivas pueden ser sustituidas por una única autorización ambiental integrada. En uno u otro caso, las autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio y serán válidas para todo el territorio nacional. Aparte, en el supuesto en que estos titulares sean también de las instalaciones, el órgano autonómico donde esté ubicada la instalación podrá conceder una autorización única que comprenda la de instalación y la de la actividad ejercida por el titular de la misma (nuevo art. 13.1). Como en el régimen anterior y, en lo que es una clara excepción a las reglas generales, estas autorizaciones se conceden por tiempo determinado, aunque ahora se renuevan automáticamente por períodos sucesivos y, además, deben inscribirse en el Registro de producción y gestión de residuos creado por la Ley 25/2009.

d) Respecto a otras actividades de gestión de residuos no peligrosos distintas de las anteriores, la notificación al órgano ambiental autonómico

se sustituye por la comunicación responsable para su registro y posterior inscripción por la Comunidad Autónoma en el Registro de producción y gestión (nuevo art. 15). La potestad discrecional autonómica de someter estas actividades a autorización ha desaparecido en la nueva norma.

##### **5. LAS MODIFICACIONES MENORES EN LAS LEYES ESTATALES DE PESCA FLUVIAL Y DE CAZA REFERIDAS A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE NACIONALIDAD**

Los artículos 28 y 29 de la Ley 25/2009 derogan, respectivamente, los preceptos de la Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial y de la Ley 1/1970, de 4 de abril de caza, que imponían el requisito de la nacionalidad española para la obtención de licencias y autorizaciones. El fundamento constitucional para que el legislador básico proceda a estas modificaciones se encontraría en el art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado esta competencia en materia de protección del medio ambiente, aunque lo cierto es que la inmediatez con esta competencia no resulta tan evidente, pues ambas materias son exclusivas de las Comunidades Autónomas de forma clara por expreso mandato constitucional. La justificación más certera, a nuestro juicio, viene de uno de los principios esenciales de la Directiva de servicios, que prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad sin tener que acudir a artificios normativos pocos creíbles.

En concreto, se deroga el último inciso del art. 39 de la Ley de Pesca Fluvial que, referido a la obtención de licencias de pesca imponía una reglamentación específica para las que hubieran de concederse «a los extranjeros».

Respecto a la Ley de Caza, los preceptos derogados son el art. 18.1 (último inciso) que establecía el principio de facilitar el ejercicio de la actividad en los llamados cotos sociales de caza en régimen de igualdad de oportunidades «a todos los españoles que lo deseen»; el art. 18.6 que establecía la reserva exclusiva de su utilización «a ciudadanos españoles» imponiendo además un criterio de concesión preferente a los residentes en los territorios que ocupare el coto. Al tiempo, y ya por mera obsolescencia, son derogados el apartado 3 de este art. 18 que atribuía la administración de estos cotos al extinto Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, el apartado 5 del art. 17, que atribuía también a este órgano la potestad de denegar la autorización de creación de cotos de caza y, en fin, el art. 34.5 que atribuía competencia a altos cargos militares, de la Guardia Civil y de la Policía Armada para conceder licencias gratuitas e intransferibles a sus subordinados.

## **6. OTRAS NORMAS BÁSICAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA Y NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**

Aunque sea consabido, dada la avalancha normativa de este período sobre la cuestión, recordemos que el cambio climático es una de las principales amenazas para el desarrollo sostenible y representa uno de los mayores retos ambientales con efectos sobre la economía global, la salud y el bienestar social. Por ello, es necesario actuar para reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI), buscando a la vez formas de adaptación a las nuevas condiciones que su impacto está determinando, y que afectarán aún con mayor intensidad las futuras generaciones.

El Plan Nacional de Asignación (PNA) de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, aprobado por Real Decreto 1370/2006, persigue que las emisiones globales de GEI en España no superen en más de un 37 por cien en el período 2008-2012. Para alcanzar este objetivo, el PNA requiere un importante esfuerzo adicional de reducción mediante la puesta en marcha de un gran cúmulo de medidas adicionales. En esta línea, el 20 de julio de 2007 el Gobierno informó favorablemente, para su remisión al Consejo Nacional del Clima y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (Horizonte 2007-2012-2020), la cual define el marco de actuación que deben abordar las administraciones públicas en España para asegurar el cumplimiento por nuestro país de sus obligaciones en el Protocolo de Kyoto e incluye un Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCEL), que contempla más del 65 por ciento de las medidas contenidas en la Estrategia.

Pues bien, esta política de cambio climático ha conllevado numerosas modificaciones en la legislación medioambiental del año que analizamos. Bien es cierto que el carácter básico de la normativa dictada a su amparo es más bien excepcional, salvo los dos reglamentos que analizamos seguidamente. Pero, sin embargo, son multitud las normas que han sido modificadas en leyes sustantivas que, en más de un caso, guardan nula relación con el medio ambiente, como las de regulación de fondos de inversiones, fomento de la vivienda de alquiler, propiedad horizontal o bono social en materia energética. Esta pésima técnica legislativa se ha dejado sentir fuertemente en el período a que nos referimos, impactando además de modo relevante en la regulación básica medioambiental.



**A) LA ESCASEZ DE NORMAS REGLAMENTARIAS BÁSICAS DURANTE EL AÑO 2009**

Durante este período son escasas las normas reglamentarias básicas dictadas de acuerdo al art. 149.1.23 CE. La primera de estas normas es el Real Decreto 949/2009, de 5 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales para fomentar la aplicación de los procesos técnicos del Plan de biodigestión de purines.

Este Plan, aprobado el 26 de diciembre de 2008, tiene como objeto principal la reducción de emisiones de GEI en la gestión de purines y al mismo tiempo, facilitarla en las zonas vulnerables o con alta concentración ganadera mediante el tratamiento del nitrógeno en los mismos. Por otra parte, el uso sostenible de los fertilizantes es también uno de los objetivos incluidos en la Ley 45/2007, de 14 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dentro de la Planificación ambiental (art. 19).

Al objeto de impulsar estas planificaciones, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino establece en este Real Decreto las bases reguladoras de las ayudas para la aplicación de los procesos contemplados en el Plan, tanto en instalaciones con digestores rurales sobre balsas como en instalaciones con digestores industriales en régimen centralizado o para explotaciones individuales; ayudas que serán gestionadas por las Comunidades Autónomas.

Según señala expresamente su Disposición final primera, este Real Decreto tiene carácter básico, y se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución. Y su naturaleza reglamentaria aparece justificada en el propio Preámbulo de la norma, en tanto «dado el carácter marcadamente coyuntural y técnico de estas ayudas se considera ajustada su adopción mediante real decreto».

La segunda norma, también derivada de la Estrategia de Cambio Climático, es la Orden PRE/2827/2009, de 19 de octubre, por la que se modifican las cuantías de las asignaciones sectoriales establecidas en el PNA. En este se establece para el quinquenio 2008-2012 la cantidad total de derechos que se prevé asignar a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. También establece la metodología de cálculo para la asignación individual de derechos, determina la cantidad correspondiente a la reserva de nuevos entrantes y las reglas para su asignación. En noviembre de 2006 se notificó a cada una de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley su asignación para este período,

notificación ésta que admitía recurso de reposición. En tanto alguno de los recursos presentados fueron estimados se ha debido modificar el Plan Nacional de Asignación, con el fin de poder ejecutar las resoluciones estimatorias. La modificación afecta a la asignación realizada a 22 instalaciones, lo que a su vez repercute en la asignación por sectores y en la reserva de nuevos entrantes. La Orden que comentamos procede por tanto a la «modificación del apartado 4 del Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, aprobado por Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre». Y según su Disposición Final Primera, se dicta al amparo de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la legislación básica sobre protección del medio ambiente previstas en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, respectivamente.

Para acabar, y aunque nada señale explícitamente la norma, y por más que su naturaleza sea meramente ejecutiva, creemos que también se puede citar como novedad básica del período que estudiamos el Real Decreto 1823/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias. Esta norma ha sido dictada, asimismo, como medida complementaria a las actuaciones derivadas de la Estrategia de Cambio Climático Derivado del Plan, en tanto se trata de una de las seis líneas prioritarias para la reducción significativa del consumo energético en la fabricación de productos nuevos y, por tanto, de las emisiones de gases de efecto invernadero. Adicionalmente el Plan nacional integrado de residuos (PNIR 2008-2015) aprobado por Consejo de Ministros el 26 de diciembre de 2008, prevé promover actuaciones de interés general, de carácter innovador y que se consideran prioritarias para fomentar cambios en la gestión de los residuos, señalando, entre otras, la captación y aprovechamiento de biogás en vertederos de RSU, la erradicación del vertido ilegal y la realización de proyectos de recogida selectiva y de reciclado. Además, este año 2009 finalizaba el plazo para que todos los vertederos que existían en España a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre (que incorpora al marco jurídico interno la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos), por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, cumplan con los requisitos en él establecidos.

Dada la urgencia de la aplicación de tales medidas, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino por medio de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y las Comunidades Autónomas, por me-

dio de sus respectivas consejerías competentes en materia de medio ambiente, han puesto en práctica un plan conjunto de acción cuyo objeto es que todos los vertederos se adapten lo antes posible a los requisitos legales establecidos y se clausuren los vertederos ilegales todavía existentes.

Con esta nutrida base, la norma se dicta por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en tanto corresponde a este Departamento, por medio de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, bajo la supervisión de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, la formulación de la política nacional de prevención de la contaminación, y de control, calidad y evaluación ambiental, de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible y con la normativa de la Unión Europea y otros organismos internacionales que sea de aplicación; y la propuesta, elaboración, coordinación y programación de planes nacionales y actuaciones referentes a la prevención y control integrado de la contaminación, en particular, de residuos, suelos contaminados, contaminación atmosférica e impacto ambiental, incluyendo los sistemas de indicadores y las evaluaciones ambientales. En nuestra opinión, el título competencial del art. 149.1.23 CE es más que evidente como fundamento de la Orden, por más que no se haya expuesto expresamente en ninguna de las Disposiciones de la norma, salvo las siguientes afirmaciones, por cierto, de redacción tan confusa:

«Este real decreto tiene como finalidad establecer el procedimiento de concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid y Región de Murcia, para la cofinanciación de dichas actuaciones.

Todo lo anterior permite apreciar la concurrencia de razones de interés público, social y económico, además de, como otras razones justificadas, las competencias ejecutivas en esta materia que poseen las administraciones autonómicas beneficiarias.

El carácter singular de estas subvenciones a favor de las comunidades autónomas anteriores se justifica al ser ese el ámbito territorial donde se desarrollarán las actuaciones».

**B) NORMATIVA SECTORIAL BÁSICA DE CONTENIDO AMBIENTAL DICTADA EN BASE A DISCUTIBLES TÍTULOS COMPETENCIALES (¿Á VUELTAS CON EL ART. 149.1.13 CE?): UNA CRÍTICA A LA DEFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA ÓSMOSIS DE LAS BASES MEDIOAMBIENTALES POR OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES SUSTANTIVOS**

También dentro del amplio ámbito material sectorial que deriva de la Estrategia de cambio climático, este año se han producido importantes modi-

ficaciones en leyes generales y otras específicamente ambientales para adaptarse a sus postulados. En base a una técnica normativa dudosa que, a nuestro juicio, desde luego no fomenta la seguridad del ciudadano –por más que se gane en simplificación procedimental–, algunas de ellas se encuentran en normas de las que difícilmente pudiera sospecharse pudieran introducir modificaciones de calado en la legislación de contenido ambiental. En otros casos, el legislador estatal, como queriendo aprovechar que –si se nos permite la expresión– el Pisuerga también pasa, ha utilizado una norma única para regular cuestiones que sólo de lejos tienen relación.

Ejemplo de la primera técnica es la Ley 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito y en entidades aseguradoras. Esta Ley incorpora en su Disposición adicional segunda nada más y nada menos que la «Revisión del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión». De la segunda no menos criticable táctica legislativa sirva como ejemplo la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y «de la eficiencia energética de los edificios» (sic!). Llamemos la atención sobre el título competencial por el que son modificadas ambas normas: el art. 149.1.13 en el primer caso y el art. 149.1.8 en el segundo. Y detengámonos un momento a pensar que las dos se fundamentan en sendas leyes básicas de contenido ambiental, derivadas de las medidas impuestas por la citada Estrategia Española de Cambio Climático.

Es cierto que esta última norma, de doble y tan dispar objeto, procede en lo que a nosotros interesa a la modificación de la Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal (añadiendo un nuevo apartado 3 al art. 17 sobre quórum para la toma de acuerdos comunitarios), pero también es verdad que su único objeto es facilitar actuaciones que mejoren la eficiencia energética de los edificios. Y abundando en el deficiente arte legislativo, se nos presenta, también de paso aprovechando la norma civil de cobertura, una Disposición Adicional Segunda –en algún sitio tenía que ir– para conminar a las Administraciones Públicas (eso, sí, «en la esfera de sus respectivas competencias») a la adopción de «medidas para garantizar la eficiencia hídrica de los edificios». Estas medidas, señala la inopinada Disposición Adicional, incluirán la incorporación de mecanismos o dispositivos reguladores de caudal, que permitan la elección de diferentes tipos de suministro y la aplicación de diferentes tipos de tarificación, debiendo para ello establecer medidas vincu-

lantes para nuevos edificios y para las redes públicas y privadas, así como para la incorporación gradual de estas medidas en los edificios y redes ya existentes.

Más criticable resulta, a nuestro entender, la modificación operada por la Ley 5/2009 relativa a materia tan típicamente mercantil como es la disciplina y ordenación de las entidades de crédito, seguros y de inversión, para revisar el sistema comunitario de comercio de derecho de emisión. Exigencia impuesta para dar cumplimiento a la Decisión de la Comisión 2009/339/CE, de 16 de abril de 2009, por la que se modifica la Decisión 2007/589/CE en relación con la inclusión de directrices para el seguimiento y la notificación de emisiones y datos sobre las toneladas-kilómetro resultantes de las actividades de aviación. Sin detenernos en el detalle de la modificación contenida, sin mucho fuste y de pasada en su Disposición Adicional II, que contiene las obligaciones de información para sectores que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, debemos preguntarnos por la ausencia expresa de cualquier mención competencial al art. 149.1.23 CE, cuando es citado expresamente y como título habilitante para el dictado de la norma el art. 149.1, apartados 6, 11, 13 CE (Disposición Final Sexta).

Lo mismo cabría decir del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social, cuando su Disposición derogatoria única afecta al Real Decreto-ley 11/2007, de 7 de diciembre, por el que se detrae de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica el mayor ingreso derivado de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Y al apartado 1 de la disposición transitoria primera del Real Decreto 40/2009, de 25 de enero, por el que se determinan los valores a aplicar para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado, y al desmantelamiento y clausura de instalaciones. Para concretar como títulos competenciales habilitantes el 149.1.13<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen energético y minero, respectivamente. Justificado en la necesidad de liberar a la tarifa eléctrica, lo antes posible, de la carga que supone financiar las actividades del Plan General de Residuos Radioactivos, cantidad que, en valor actual del año 2009, casi alcanza los 2.700 millones de euros hasta el fin de la explotación de las centrales nucleares previsto en el vigente Plan General de Residuos Radiactivos (2028).

El análisis de estas normas nos sugiere alguna reflexión sobre el carácter transversal de la política y normativa medioambiental –cuestión que tampoco se presenta como radicalmente novedosa–. Pero la sustantividad propia de las modificaciones ambientales operadas mediante leyes generales que nos ha descubierto el análisis de este período, bajo la cobertura competencial de títulos tan amplios como ambiguos (por antonomasia el art. 149.1.13 CE) quizás pudiera plantear problemas en su aplicación práctica y en el reparto competencial en materia medioambiental derivados de la propia Constitución y los Estatutos de autonomía –y estamos pensando fundamentalmente en los Estatutos de nueva hornada–. Parece que de nuevo la competencia básica estatal y las potestades de desarrollo y ejecución normativa autonómicas derivadas del art. 149.1.23 CE han sido abducidas por otros títulos más amplios y genéricos sobre cuya versatilidad ya se ha discutido bastante. Simplemente queríamos realizar esta advertencia, que seguramente se tratará de una nueva deficiencia técnico legislativa provocada por la abrumadora tormenta normativa a la que ya estamos de sobra acostumbrados. Lo que no evita que a veces debamos volver sobre la imperatividad constitucional que obliga al celo máximo del legislador ordinario también desde la perspectiva competencial.

Nada tenemos que decir, en fin, de la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo, norma que se dicta al amparo del título competencial que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios (art. 149.1.22 CE), aunque desde luego tampoco hubiese sido inoportuna la mención al art. 149.1.23 CE por la finalidad marcadamente medioambiental de parte significativa de esta norma. Al menos, así nos lo parece tal como de modo clarividente se expresa el Título Preliminar de la norma: «Obviamente, en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma, la regulación de este control efectivo de los volúmenes de agua retornados al dominio público hidráulico después de su uso y la cuantía de los vertidos a aquél de aguas residuales deberá ser adoptado por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. Finalmente, y siempre en la misma disposición final primera, se determina que «las comunidades de usuarios podrán exigir también el establecimiento de análogos sistemas de medición a sus propios comuneros».

**C) EL CONTENIDO NORMATIVO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL. ALGUNOS INTERROGANTES A PROPÓSITO DEL CONCEPTO FORMAL Y MATERIAL DE LAS BASES**

Y ya para terminar, no queríamos pasar por alto que en este año, mediante Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, se ha publicado el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015.

Durante los últimos años se han incorporado a nuestro derecho interno la práctica totalidad de las normas comunitarias relacionadas con la gestión y el transporte de residuos y se han aprobado planes nacionales de diferentes grupos de residuos y de suelos contaminados, cuyo período de vigencia ha ido finalizando. Este hecho hacía ya imperiosa la puesta en marcha de un nuevo Plan para los próximos años que identifique los objetivos e impulse a las distintas Administraciones y agentes económicos involucrados en la consolidación de una gestión que integre de forma efectiva los principios rectores que rigen la política europea de residuos y que consiga cambiar de forma significativa la gestión de los residuos en España.

Como señala el Preámbulo de la norma, los objetivos y medidas incluidas en este Plan «tienen, en muchos casos, carácter estratégico y pretenden servir de guía para el desarrollo de políticas específicas de gestión destinadas a cambiar la gestión de los residuos en España, por lo que resulta prioritario avanzar en el establecimiento de requisitos comunes entre las Administraciones competentes y los sectores afectados, mejorando los intercambios de información y colaboración con el Instituto Nacional de Estadística para la aplicación del Reglamento Comunitario de Estadísticas sobre Residuos».

*Item* más, el artículo 5.1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, establece que la Administración General del Estado, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir estos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión.

En cumplimiento de dicha obligación, y habiéndose producido la finalización de la mayor parte de los planes nacionales de residuos que se encontraban en ejecución, el entonces Ministerio de Medio Ambiente, a iniciativa del Gobierno, elaboró en los años 2005-2006 un borrador de Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) (2007-2015), para diversos tipos de residuos. Tras el procedimiento de consulta a las Comunidades Autónomas y la finali-

zación de su Informe de Sostenibilidad Ambiental (exigido por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), y tras incluir los contenidos adicionales derivados de la revisión de la Directiva Marco de Residuos y las medidas relativas a la política de lucha contra el cambio climático, fue consensuado en noviembre de 2008 con todas las Comunidades Autónomas.

Sin entrar en el contenido concreto del Plan, sí nos parece importante destacar que, a pesar de la naturaleza especial de este tipo normativo, en él se hace continuo hincapié en su carácter estratégico, necesario para identificar objetivos básicos e impulsar a las distintas Administraciones y agentes económicos involucrados a la consolidación de una gestión que integre de forma efectiva los principios rectores que rigen la política europea de residuos y que consiga cambiar de forma significativa la gestión de los residuos en España. Los objetivos generales y las medidas específicas se constituyen en «la guía para el desarrollo de políticas específicas de gestión para distintos flujos y orientadas a cambiar la gestión de los residuos en España. Estos objetivos deben entenderse como valores promedio. Lo previsible es que en unas comunidades autónomas se alcancen a corto plazo objetivos más ambiciosos que en otras, teniendo en cuenta las diferencias en la situación actual de la gestión de los distintos tipos de residuos, las modalidades de gestión existentes y las características territoriales de las diferentes comunidades autónomas». Por ello, la política en materia de residuos debe basarse en la aplicación de un conjunto de principios que, en la práctica, supone: promover la correcta gestión del conjunto de los residuos, disminuir su generación e impulsar las prácticas más adecuadas para su gestión; establecer prioridades en las opciones de gestión desde la prevención, reutilización, reciclaje, valorización energética y por último la eliminación; y «que todos los agentes implicados desde las administraciones públicas a los agentes económicos y sociales, pasando por los consumidores y usuarios asuman su cuota de responsabilidad en relación con los residuos».

Sólo una reflexión para finalizar, por más que no pretendamos en este momento resucitar un debate sobre el concepto formal de bases y la preponderancia de la ley para su determinación. Cuando nuestro derecho público y sus concepciones clásicas está en un momento de severa reflexión –y el ejemplo por excelencia nos lo ha brindado el análisis del impacto de la Ley de servicios en el tradicional concepto de policía administrativa– cabría preguntarse qué lugar ocuparán o ya ocupan en el sistema de fuentes normativas de nuestro ordenamiento descentralizado la efusiva proliferación de instrumentos de planificación como éste que acabamos de analizar y todos los derivados de la Estrategia de Cambio Climático, a algunos de los cuales tam-



bién se ha hecho referencia en este estudio. Es cierto que el Plan necesita su desarrollo normativo, pero también que es difícil que los objetivos estratégicos que se pretenden –con justificación adecuada a nuestro modesto entender, entre otras cosas porque los efectos a alcanzar desbordan con mucho el ámbito doméstico para insertarse en un proceso de globalización ínsito a las políticas medioambientales– puedan alcanzarse con la efectividad requerida si no se toma verdadera conciencia de su carácter uniformador al menos en las condiciones básicas de realización. Con esto, se nos suscita una pregunta: ¿qué naturaleza jurídica es dable atribuir a este Plan Nacional de Residuos, o al Plan Nacional de reducción de emisiones y cambio climático? ¿Podríamos postular su carácter principal y básico, en el sentido material de las bases, preceptivo para el desarrollo planificador y posteriormente normativo de las Comunidades Autónomas? ¿Podrían éstas, legítimamente, apartarse de los objetivos básicos de la planificación nacional en la suya propia?

Simplemente queríamos dejar abiertos estos interrogantes, que sin lugar a dudas se nos plantearán en un momento que creemos no está lejano. Quizás el reto de una Administración y un Derecho Público global que está entrando de lleno en nuestro sistema positivo, también nos imponga una reflexión sobre los contornos de la descentralización e incluso, en algún momento, inciten a una revisión de la teoría del concepto formal y material de bases que se adapte a los nuevos tiempos y a las nuevas fuentes normativas que surgen con un valor no sólo simbólico, sino real.

## BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., «La trasposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho Español», *RDE* núm. 32, 2009, pp. 469 a 506.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., «Directiva de servicios. El estruendo del parto de los montes», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Público y privado en el control operativo de actividades de servicios y nuevo campo para las entidades colaboradoras de la Administración*, Ponencia defendida en el marco del V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Cádiz, febrero de 2010 (en línea, en la página WEB de la asociación: [www.aepda.es](http://www.aepda.es)).
- «Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control previo de actividades», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009.
- PADRÓS REIG, C., «Las entidades ambientales colaboradoras», id.

PAREJO ALFONSO, L., «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkstein», *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 6, junio 2009.