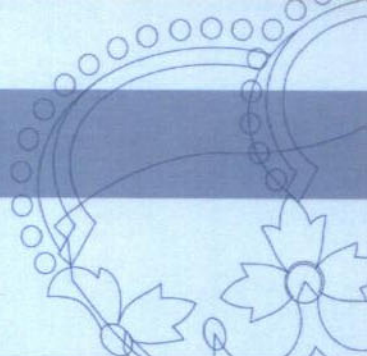


Colección

MONOGRAFÍAS



Libre mercado y protección ambiental

Intervención y orientación ambiental
de las actividades económicas

F. JAVIER SANZ LARRUGA

MARTA GARCÍA PÉREZ

J. JOSÉ PERNAS GARCÍA (DIRS.)



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**LIBRE MERCADO
Y PROTECCIÓN AMBIENTAL**
Intervención y orientación ambiental
de las actividades económicas

Directores

F. Javier Sanz Larruga
Marta García Pérez
J. José Pernas García

Prólogo

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Autores

Isabel Caro-Patón Carmona
Lucía Casado Casado
César García Novoa
Marta García Pérez
José Carlos Laguna de Paz
Blanca Lozano Cutanda
Manuela Mora Ruiz
José Manuel Pérez Fernández
J. José Pernas García

José María Rábade Blanco
Mariola Rodríguez Font
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa
Nicolas de Sadeleer
F. Javier Sanz Larruga
Íñigo Sanz Rubiales
Marc Tarrés Vives
Íñigo Urrutia Libarona

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2013

SUMARIO

Presentación	21
Prólogo	23

Primera Parte

EL MEDIO AMBIENTE COMO FACTOR DE LIMITACIÓN DEL MERCADO. MERCADO INTERIOR Y MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN AMBIENTAL

AUTONOMÍA REGULADORA AMBIENTAL Y LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES, <i>Nicolas de Sadeleer</i>	37
I. Introducción	37
II. Barreras arancelarias a la libre circulación de bienes	40
1. Observaciones preliminares	40
2. Prohibición de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente con arreglo a los artículos 28 y 30 TFUE	42
A. Ámbito de actuación	42
B. Gravámenes admisibles	43
3. Prohibición de tributos internos discriminatorios con arreglo al artículo 110 TFUE	46
A. Consideraciones generales	46
B. Análisis de las similitudes entre productos nacionales e im- portados	48
C. Sistema diferenciado de tributación	51
III. Prohibición de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación y exportación	54
1. Observaciones preliminares	54
2. Ámbito de aplicación personal de los artículos 34 y 35 TFUE .	55

3. Ámbito de aplicación material de los artículos 34 y 35 TFUE. . .	56
A. MEE sobre importaciones	57
a) De Dassonville a Keck	57
b) <i>Remolques y Embarcaciones suecas</i> : un enfoque con tres vertientes del concepto de MEE.	59
c) Medidas reguladoras del uso de productos que se incluyen en el ámbito de aplicación del artículo 34 TFUE . . .	63
d) Límites al ámbito de aplicación material del artículo 34 TFUE	65
B. MEE sobre exportaciones	66
4. Alcance territorial	68
5. Excepciones a la libre circulación de bienes.	68
A. Artículo 36 TFUE y las exigencias imperativas	69
B. Interpretación restrictiva del artículo 36 TFUE y las exigencias imperativas	71
C. Derechos fundamentales y valores constitucionales nacionales	72
6. La proporcionalidad de las medidas medioambientales contrarias a los artículos 34 y 35 TFUE	72
IV. Conclusiones	75
Bibliografía	76

LA COMPETENCIA ESTATAL PARA LA APROBACIÓN DE NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN ÁMBITOS ARMONIZADOS EN EL NIVEL COMUNITARIO: ESTUDIO JURISPRUDENCIAL DE LOS ARTÍCULOS 114 Y 193 TFUE, *Manuela Mora Ruíz*.

I. Introducción: la posición del medio ambiente en los tratados y su relación con el funcionamiento del mercado interior como cuestión previa	79
II. El art. 114 TFUE y la armonización para la realización del mercado interior: el medio ambiente como elemento de <i>derogación</i> del régimen armonizado	82
1. Sentido y alcance del mercado interior: la armonización normativa como clave de su realización	82
2. El sistema de excepciones a la armonización del funcionamiento del mercado interior	85
III. El art. 193 TFUE y la armonización para la protección del medio ambiente: el elevado nivel de protección como justificación de la <i>suspensión</i> del régimen armonizado	91
1. El marco jurídico-positivo del artículo 193	91

2. El régimen de suspensión de la norma armonizadora en tanto que garantía de un nivel elevado de protección ambiental	96
IV. Consideraciones finales	103
Bibliografía	104
LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ACTIVIDADES DE BAJA INCIDENCIA EN EL ENTORNO. COMPLEJIDAD Y EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA DE LA COMUNICACIÓN AMBIENTAL, <i>Mariola Rodríguez Font</i>	107
I. Introducción	107
II. Las primeras regulaciones de la figura de la comunicación ambiental	110
III. La comunicación ambiental en las leyes autonómicas de prevención y control de la contaminación	112
1. Objeto y ámbito de aplicación	112
2. Eficacia	116
3. Responsabilidad y control	117
IV. La comunicación ambiental en las ordenanzas municipales	119
1. Ámbito de aplicación de la comunicación ambiental: las actividades poco contaminantes e inocuas y la funcionalidad de la declaración responsable	120
2. Los procedimientos simplificados de tramitación	123
3. Las «cautelas»: los certificados de compatibilidad urbanística y las consultas	127
4. El procedimiento	129
5. El silencio administrativo	134
V. Conclusiones	135
Bibliografía	140
INSPECCIÓN AMBIENTAL Y LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS, <i>Lucía Casado Casado</i>	143
I. Introducción	143
II. Las transformaciones de la actividad de control e inspección ambiental derivadas de los procesos de liberalización de servicios y actividades económicas	144
1. La sustitución de autorizaciones y licencias ambientales por comunicaciones previas y declaraciones responsables. El avance de los regímenes de comunicación y declaración responsable en materia ambiental	144

2.	Las repercusiones de estos mecanismos de intervención administrativa sobre la actividad de control e inspección en materia ambiental	147
A.	Los principales cambios desde la perspectiva del particular . .	148
B.	Los principales cambios desde la perspectiva de la Administración pública: la función de control <i>ex post</i> de la Administración en el marco de actividades sometidas a comunicación o declaración responsable	152
3.	La colaboración privada en el ejercicio de funciones de control e inspección ambiental	157
A.	Las entidades colaboradoras de la Administración (remisión)	157
B.	La colaboración de los propios titulares de las actividades: la proliferación de fórmulas de autocontrol privado	159
4.	La apertura a otras formas de colaboración: el papel de los Colegios Profesionales	160
III.	El marco jurídico de la actividad de control e inspección en materia ambiental en el nuevo contexto liberalizador: su regulación en la normativa de intervención ambiental sobre las actividades	165
1.	La normativa estatal y autonómica reguladora del control y la inspección ambiental de actividades: aproximación general . .	165
A.	La normativa estatal: las escasas previsiones recogidas en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios	166
B.	La normativa autonómica: mayor regulación de la inspección ambiental pero insuficiencia del marco jurídico actual para dar respuesta a las necesidades de control de las comunicaciones y declaraciones responsables	167
2.	La futura transposición de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales y su impacto sobre el régimen de inspección ambiental	174
IV.	El control e inspección de actividades por entidades colaboradoras de la administración: realidad y perspectivas	177
V.	Reflexiones finales: las principales carencias de la normativa vigente y los retos de la regulación de la inspección ambiental en el actual contexto liberalizador	184
	Bibliografía	186

COMUNICACIÓN PREVIA E INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: ACCESO A LA JUSTICIA DE TERCEROS AFECTADOS POR ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO LOCAL, <i>Marta García Pérez</i>	193
I. Planteamiento	193
II. Comunicación previa y silencio administrativo	199
1. Comunicación previa y silencio positivo	199
2. Comunicación previa y silencio negativo	201
III. Comunicación previa y denuncia de tercero	203
IV. La vía civil contra el comunicante	205
V. Publicidad registral e impugnación de la comunicación	207
VI. La pretensión de condena en el proceso contencioso-administrativo ..	209
1. La pretensión del recurrente	210
2. Las dificultades que plantea la pretensión de condena en el marco de un proceso provocado por una actividad comunicada ilegal	210
3. La jurisprudencia superadora de las trabas procesales para el ejercicio de la pretensión de condena	215
A. La sentencia del TSJ de Valencia de 7 de abril de 2006 (RJCA 2006/808)	215
B. La sentencia del TSJ de Madrid de 26 de enero de 2012 (RJCA 2012\304)	218
4. Propuestas de <i>lege ferenda</i>	221
5. Aspectos procesales a tener en cuenta en relación con la preten- sión de condena	222
VII. A modo de conclusión	223
Bibliografía	224
 LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS PROCESOS DE NORMALIZACIÓN Y LA PREVENCIÓN DE RESTRIC- CIONES AL MERCADO INTERIOR, <i>Marc Tarrés Vives</i>	227
I. Introducción	227
II. Las normas técnicas y la defensa de espacios jurídico-públicos en el marco de la globalización	229
III. La complejidad de las normas técnicas en su elaboración y aplica- ción	234

IV.	Una breve nota sobre el sistema europeo de normalización en materia de seguridad de los productos y la consideración de los aspectos medioambientales.	237
V.	Normalización y prevención de restricciones al mercado interior por razones medioambientales.	240
VI.	Un ejemplo: el papel de la normalización en el comercio y seguridad de los productos modificados genéticamente.	243
	1. Necesidad y dificultad en el establecimiento de normas técnicas sobre bioseguridad.	243
	2. Bioseguridad y comercio internacional.	245
VII.	A modo de conclusión.	248
	Bibliografía.	248

URBANISMO COMERCIAL Y MEDIO AMBIENTE: EL RETO DE UN MODELO URBANO SOSTENIBLE, *José Manuel Pérez Fernández*. 251

I.	Introducción.	251
II.	La Directiva de servicios y su incidencia en el nuevo marco legal del urbanismo comercial.	254
	1. La Directiva de Servicios: transposición y cuestión competencial.	254
	A. La transposición formal y material de la Directiva de Servicios en el sector del comercio.	255
	B. La cuestión competencial: la priorización de los títulos de ordenación económica frente a la ordenación del territorio y la tutela medioambiental.	259
	2. El control de la instalación de equipamientos comerciales: el problema de los grandes equipamientos comerciales o cuando la excepción se convierte en regla general.	261
III.	El medio ambiente como razón imperiosa de interés general en la nueva regulación del urbanismo comercial: la búsqueda de un modelo urbano sostenible.	264
	1. La tutela del medio ambiente y la ordenación territorial y urbanística como razones imperiosas de interés general que justifican el nuevo marco legal del urbanismo comercial.	265
	2. La tutela del medio ambiente en los criterios de otorgamiento de la autorización (o informe) comercial.	269
	3. La planificación territorial del equipamiento comercial: una vía idónea para garantizar la tutela del medio ambiente en el marco de un modelo urbano sostenible.	271
IV.	Conclusiones.	277
	Bibliografía.	278

COMERCIALIZACIÓN DE TRANSGÉNICOS Y MEDIO AMBIENTE, <i>Íñigo Urrutia Libarona</i>	281
I. Introducción	281
II. El marco jurídico: autorizaciones de comercialización de transgénicos	284
1. Fundamento jurídico de la intervención de la UE.	284
2. El marco jurídico.	286
A. Autorización de liberación voluntaria de OMG	287
B. Autorización de comercialización de productos que consistan o que contengan OMG	289
C. Autorización de comercialización de OMG cuyo destino es el alimento humano o los piensos animales	290
III. El control ambiental	292
1. Controles <i>ex ante</i>	292
2. Controles <i>ex post</i>	296
3. Controles ambientales en razón del lugar (áreas protegidas) ...	298
IV. Libre circulación de productos transgénicos autorizados	300
V. Procedimientos especiales para limitar la circulación y el cultivo .	303
VI. Instrumentos para limitar la presencia accidental de transgénicos en otros cultivos	304
VII. La propuesta de cláusula de excepción	308
VIII. Conclusiones	311
Bibliografía	314
 LA PROTECCIÓN AMBIENTAL NO DEBE DISTORSIONAR LA COMPETENCIA, <i>José Carlos Laguna de Paz</i>	317
I. ¿Son compatibles las políticas ambiental y de defensa de la competencia?	317
II. Regulación y autorregulación	319
III. Principio de libre iniciativa y sus límites	321
IV. Adjudicación administrativa de derechos de uso	323
V. Criterios ambientales en la contratación pública	324
VI. La protección ambiental en la aplicación del Derecho de la Competencia	326
VII. Ayudas estatales para la protección del medio ambiente.	327
VIII. Conclusiones	329
Bibliografía	330

Segunda Parte

**MEDIO AMBIENTE COMO FACTOR DE ORIENTACIÓN
DEL MERCADO. LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y
DE MERCADO PARA INCENTIVAR COMPORTAMIENTOS
SOCIALMENTE RESPONSABLES Y GESTIONAR DE MODO
EFICIENTE LOS RECURSOS NATURALES**

EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDIO RURAL: LOS CONTRATOS TERRI- TORIALES, <i>Blanca Lozano Cutanda, Jose María Rábade Blanco</i> . .	337
I. Introducción: ¿quién debería pagar por los servicios de los ecosis- temas? El nuevo principio <i>quien se beneficia paga</i>	337
II. Los sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA)	339
III. Los compromisos agroambientales del segundo pilar de la política agrícola común	341
IV. Los contratos territoriales como sistema PSA para el desarrollo sostenible del medio rural	346
1. Definición y naturaleza jurídica	349
2. Finalidades del contrato territorial	353
3. Posibles beneficiarios	353
4. Compromisos del beneficiario	354
5. Procedimiento para la convocatoria de los contratos	355
6. Informe anual nacional del estado de aplicación del contrato te- rritorial	355
Bibliografía	355
 POSIBILIDADES Y LÍMITES PARA EL USO DE LAS ETIQUETAS AMBIENTALES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRA- TACIÓN PÚBLICA, <i>J. José Pernas García</i>	 359
I. Introducción	359
II. El uso de los sistemas de ecoetiquetado en las distintas fases del procedimiento de contratación pública	361
1. El papel de las etiquetas ambientales en la determinación y com- probación del cumplimiento de las prescripciones técnicas	361
A. Las etiquetas ambientales como elemento de apoyo para ela- borar las prescripciones técnicas	361
B. Las etiquetas ambientales como medio de prueba de cumpli- miento de las cláusulas o criterios ambientales	365
2. Sobre la posibilidad de utilizar las etiquetas ambientales como criterio de adjudicación de los contratos públicos	366

3. La determinación de condiciones de ejecución del contrato por referencia a etiquetas ambientales.	368
4. Límite al uso de etiquetas ambientales derivado de los principios de igualdad y de transparencia	372
A. Los criterios o cláusulas derivadas de etiquetas ambientales deben estar vinculadas al objeto del contrato. No es posible recurrir a especificaciones detalladas para la concesión de una etiqueta que hagan referencia a condiciones subjetivas, es decir, que aludan al comportamiento ambiental o ético del operador económico y no a las características del producto ..	372
B. El órgano de contratación no puede exigir una etiqueta determinada como especificación técnica, o establecer un criterio de adjudicación por referencia exclusiva a un concreto sistema de etiquetado	374
C. Sobre la posibilidad de determinar cláusulas o criterios ambientales (o sociales) por referencia global y expresa a una concreta etiqueta ecológica en los documentos contractuales. .	378
5. El fomento de la contratación pública verde a través de las normas comunitarias reguladoras de sistemas públicos de etiquetado ...	383
III. Conclusiones	385
Bibliografía	386

TRANSPARENCIA EMPRESARIAL E INFORMACIÓN AMBIENTAL,

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa, 387

I. Introducción	387
II. El derecho a la información ambiental	389
III. Las obligaciones legales de los sujetos en relación con la información ambiental	391
1. Instalaciones obligadas a suministrar la información al PRTR .	393
2. Auténtica obligación legal de transparencia que exige la correspondiente veracidad de los datos suministrados	394
IV. Los sistemas voluntarios de gestión ambiental y la difusión de la información ambiental	394
1. El Reglamento EMAS y la declaración ambiental	396
A. La declaración ambiental	397
B. Contenido de la declaración ambiental en el sistema EMAS y su verificación	398
2. La ISO 14001 y la inexistencia de declaración ambiental	400
3. El sistema de ecoetiquetado	401
V. La responsabilidad social corporativa y la transparencia ambiental de las organizaciones	402

1. La transparencia ambiental en las cuentas anuales de las empresas	406
2. La Recomendación 2001/43/CE, relativa al reconocimiento, medición y la publicación de cuestiones ambientales en las cuentas anuales	407
3. El <i>Global Reporting Initiative</i> (GRI). Criterios para la elaboración de una memoria de sostenibilidad pública	409
4. Otros índices relativos a la transparencia ambiental de determinadas organizaciones y empresas	413
A. <i>Carbon Disclosure Project</i>	413
B. <i>Newsweek Green Ranking</i>	414
C. <i>Informe Reporta</i>	415
VI. Conclusiones	415
Bibliografía	417

ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE LA ECO-INNOVACIÓN Y EL DISEÑO ECOLÓGICO, <i>Francisco Javier Sanz Larruga</i>	421
I. Introducción	421
II. La decidida apuesta por la eco-innovación en la Unión Europea ..	422
1. El concepto de la eco-innovación	422
2. Los hitos fundamentales en la implantación de la eco-innovación en la Unión Europea	424
A. El «Plan de acción para las tecnologías ambientales» de 2004.	424
B. El «Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013)»	427
C. El Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible de 2008	428
D. La «Estrategia Europa 2020» y el fomento del crecimiento sostenible.	429
E. Iniciativa emblemática de Europa 2020. «Unión por la innovación»	430
F. Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira.	431
G. Una Europa que utilice eficazmente los recursos. Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020	433
H. Plan de Acción sobre Eco-innovación (Eco-AP)	436
3. Breve referencia al régimen jurídico de la eco-innovación en España	439

III.	El diseño ecológico como aplicación primordial de la eco-innovación. Aproximación a su régimen jurídico.....	440
1.	Concepto y antecedentes del diseño ecológico o «eco-diseño» ..	440
2.	La «política integrada de productos» de la Unión Europea como base fundamental del diseño ecológico.....	442
A.	El Libro Verde sobre la política de productos integrada....	442
B.	El desarrollo del concepto de ciclo de vida medioambiental ..	445
3.	El grupo normativo que incorpora la metodología del diseño ecológico de productos	448
A.	Precedentes	448
B.	La regulación sobre el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a productos relacionados con la energía.....	448
a)	Base normativa: las Directivas 2005/32/CE y 2009/125/CE. Ámbito de aplicación	448
b)	Fines y objetivos principales	450
c)	Fundamento y enfoque normativo. El análisis del ciclo de vida	450
d)	Las medidas de ejecución y los requisitos de diseño ecológico. La solución alternativa de la autorregulación ...	451
e)	Libertad de circulación de los productos y su previa declaración de conformidad.....	453
f)	Actividad de control de los productos por parte de los Estados miembros	455
g)	Responsabilidad del importador y régimen sancionador ..	457
4.	Las normas técnicas y el certificado ambiental «eco-diseño» ..	458
IV.	Algunas conclusiones.....	459
	Bibliografía	461
LOS	MERCADOS ARTIFICIALES DE RECURSOS NATURALES, <i>Íñigo Sanz Rubiales, Isabel Caro-Patón Carmona</i>	463
I.	Introducción: las razones de la creación de mercados para proteger el medio ambiente	463
1.	Mercado y policía	464
2.	Mercados e impuestos.....	465
3.	Los mercados afrontan tanto problemas cuantitativos (escasez del propio recurso natural) como cualitativos (límites máximos de contaminación). Enfoque adoptado	466
II.	Requisitos para crear un mercado de derechos de uso de recursos naturales	466
1.	Requisitos jurídicos.....	467
A.	No tiene por objeto bienes <i>extra commercium</i> (aunque sí derechos sobre esos bienes)	467

B. Conveniencia de inexistencia previa de derechos privados .	468
C. Una adecuada regulación, que incluya instrumentos de control	468
2. Requisitos económicos	469
A. Escasez del recurso	469
B. Inducción de la demanda.	470
3. Requisitos físicos	471
A. Homogeneidad y mensurabilidad del recurso	471
B. ¿Renovabilidad del recurso?	473
III. El uso del mercado para la protección cuantitativa: ¿sirve el caso del Alto Gadiana como paradigma?	473
1. Antecedentes del Plan Especial del Alto Gadiana	475
2. El Plan Especial	477
A. Medidas destinadas a convertir a todos los usuarios en concesionarios	477
B. El mercado del agua	478
C. La última reforma de la Ley 11/2012	479
3. Qué ingredientes ha de tener el mercado para que funcione. . .	480
A. Requisitos jurídicos	480
B. Requisitos económicos: escasez y demanda	481
C. Requisitos físicos.	482
IV. Algunos mercados de protección cualitativa de recursos naturales	483
1. Atmósfera: mercado europeo de emisiones de gases de efecto invernadero	483
2. ¿Un mercado para la prevención de la contaminación difusa de las aguas?	486
V. Conclusión	487
Bibliografía	487

FISCALIDAD DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN. UN PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE Y EL REGIMEN DE PROTECCION DE LAS LIBERTADES COMUNITARIAS, <i>César García Novoa</i>	489
I. Introducción	489
II. La protección del medio ambiente es un principio asumido en el Derecho de la Unión, que se superpone y coexiste con las libertades comunitarias	490
III. La protección del medio ambiente en materia de protección contra emisiones atmosféricas.	491
IV. La naturaleza jurídica de los derechos de emisión.	494

V.	Métodos de asignación y transmisión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y libertades europeas.	497
VI.	Cuestiones fiscales relativas a los derechos de emisión en el ordenamiento interno español	501
1.	La tributación de las transmisiones y adquisiciones de derechos de emisión con ámbito exclusivamente interno	502
A.	Impuesto sobre Sociedades	502
B.	Impuesto sobre el Valor Añadido	508
VII.	La tributación internacional de los derechos de emisión	510
	Bibliografía	512