

LAS REGRESIONES DEL DERECHO AMBIENTAL COMO CAUSA DE AUMENTO DEL RIESGO SOBRE GRUPOS VULNERABLES

THE REGRESSIONS OF ENVIRONMENTAL LAW AS A REASON OF INCREASE IN RISK ON VULNERABLE GROUPS

Prof. Dr. Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO

RESUMEN

El presente estudio lleva a cabo un estudio evolutivo de recientes normas ambientales en España que vienen a confirmar la tendencia a la reducción de los niveles de protección ambiental alcanzados antes de la crisis económica que comienza a manifestarse con toda su intensidad a partir de 2008. Esa tendencia regresiva analizada pone en riesgo la protección del medio ambiente, especialmente, a aquellos grupos humanos que por su vulnerabilidad más expuestos se encuentran a sufrir la reducción de los estándares de protección.

ABSTRACT

The present study carries out an analysis of recent environmental legislative reforms in Spain that confirm the trend toward the reduction of the achieved standard of environmental protection since the economic crisis began to manifest itself with all power in 2008. This regressive trend jeopardizes the protection of the environment, especially for those more vulnerable groups who are more exposed to suffer this reduction of the protection standard.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente – Vulnerabilidad – Desregulación – Regresión

KEYWORDS

Environment – Vulnerability – Deregulation – Regression

I. ALGUNOS APUNTES SOBRE EL SENTIDO DE LA EVOLUCIÓN EN EL TRATAMIENTO NORMATIVO DE LAS CUESTIONES AMBIENTALES

El análisis de algunas de las manifestaciones regresivas del derecho y, más allá, de la política ambiental en España durante estos últimos años permite adoptar una gran variedad de enfoques o, expresado de manera diferente, es susceptible de análisis desde muy diferentes perspectivas¹. En efecto, por una parte, muchas de las exteriorizaciones

* El presente estudio se ha elaborado en el marco del proyecto “Bioderecho ambiental y protección de la vulnerabilidad: hacia un nuevo marco jurídico” (Referencia: DER2017-85981-C2-1-R) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Convocatoria 2017 de Proyectos de I+D+i correspondientes al Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad, en el

normativas que serán referenciadas en este estudio suponen la rebaja en los objetivos proteccionistas y están vinculadas tanto con la situación de vulnerabilidad del medio ambiente como objeto específico de protección jurídica como con el desfalleciente pulso de las políticas públicas ambientales. Estas actuales tendencias desreguladoras que se constatan en la protección jurídico-ambiental, reforzadas desde 2008 con la cristalización de la crisis económico-financiera, pueden alcanzar el rango, por su significado e intensidad, de una verdadera contrarreforma del derecho ambiental que apunta claramente en la dirección de subordinar los objetivos ambientales a otros de naturaleza economicista². Este enfoque economicista no tiene en cuenta de manera adecuada la situación de aquellos grupos vulnerables que mayor dependencia tienen de políticas públicas redistributivas de los beneficios y cargas en aras de alcanzar una mayor equidad social.

Sin embargo, no parece lo más adecuado, ni resulta útil tampoco, la entrega a esa tendencia al pesimismo que, de vez en cuando, nos invade y que en materia ambiental nos condena de alguna manera a sufrir la maldición de Casandra, anunciando catástrofes sin fin e infortunios de todo tipo y proclamando la necesidad de corrección inmediata de las manifestaciones dramáticas de muchas de las cuestiones ambientales. La mayor parte de los políticos y, en definitiva, los ciudadanos que son quienes votan no terminan de creer tan funestos augurios, lo que nos convierte, en definitiva, en tristes agoreros de calamidades ambientales a los que no se reconoce el don de la predictibilidad. Conviene por eso recordar, como nos advirtió ya D. Ramón MARTÍN MATEO que “de nada sirven los moralistas adictos al Muro de las Lamentaciones...”³.

marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016), del que es IP la Profa. Dra. D^a Blanca SORO MATEO (Universidad de Murcia).

¹Muchas de las reflexiones que sustentan este trabajo están inspiradas por el sugerente estudio de Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “(Des) protección *premium* para el medio ambiente. Qué nuevas garantías para la tutela ambiental en los tiempos de la incertidumbre globalizada”, comunicación presentada al *V Congreso Internacional de Bioderecho*, organizado por el Centro de Estudios en Bioderecho, Ética y Salud (CEBES), Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, 2017. Un estudio posterior donde se profundiza en estas cuestiones en NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Pack premium o pack básico. ¿ordenamiento ambiental dual?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, 2017, pp. 297-326. Sigo igualmente en varios momentos las reflexiones de NOGUEIRA LÓPEZ, A./ BORRÁS PENTINANT, S./GILES CARNERO, R./ JARIA MANZANO, J., “Marco general. El medio ambiente en los tiempos de la globalización neoliberal”, en SANZ LARRUGA, F. J./PERNAS GARCÍA, J. J. (dir.), *Derecho ambiental para una economía verde*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 21-48.

²La orientación economicista es manifiesta en muchas de las reformas legislativas que se han llevado a cabo en este último periodo. No se termina de entender, sin embargo, que se incida en modelos de desarrollo basados en la especulación que tan funestos resultados han tenido, por lo menos para el interés general. *Vid.* una llamada de atención bien fundamentada sobre cómo las reformas legislativas han convertido al sector inmobiliario español de nuevo en objetivo principal del capital financiero internacional, que ha invertido de forma masiva, dando paso a un nuevo ciclo de especulación financiero-inmobiliario a partir del 2014 en GIL, J., “La incipiente burbuja inmobiliaria (I)” (accesible en <http://ctxt.es/es/20180620/Politica/20294/Burbuja-inmobiliaria-capital-financiero-especulacion.htm>. Último acceso: 21/06/2018).

³MARTÍN MATEO, R., “La ingeniería social garantiza la eficacia del Derecho Administrativo”, Discurso con motivo de su investidura como Doctor Honoris Causa, Universidad de Murcia, 2012, p. 38.

Tanto más cuando, a nivel de política mundial, es precisamente la Unión Europea⁴ la que ha hecho de la protección del medio ambiente y, en especial, de la lucha contra el cambio climático, uno de los elementos centrales de su política⁵. Este empeño, impulsado por alguno de los Estados Miembros⁶ más comprometidos ecológicamente le ha otorgado un prestigio internacional y, como subraya LOZANO CUTANDA, viene a demostrar que es posible un crecimiento económico respetuoso con la protección del ambiente⁷.

Por otra parte, este ejercicio de análisis evolutivo nos sugiere también la elaboración de un cierto recuento personal, ciertamente subjetivo, de aquellos acontecimientos de impacto que fueron forjando los intereses y preocupaciones ambientalistas de la generación nacida a finales de los años 60 del siglo pasado... y, así, vienen a la memoria las imágenes televisadas de los barcos pesqueros gallegos que hasta 1982, año en que se puso fin a estos vertidos en alta mar, se opusieron al lanzamiento desde barcos británicos a la Fosa del Atlántico de bidones que contenían residuos nucleares; también, las imágenes dantescas de personas quemadas en la catástrofe o desastre en Bhopal (India) tras la explosión de la planta química de la empresa *Union Carbide* en 1984 que nos retrotraían a las fotos en los libros de historia sobre el holocausto nuclear en Hiroshima y Nagasaki de 1945. Por supuesto, un momento de inflexión esencial fue el accidente en 1986 de la central nuclear de Chernobyl. Sólo un año después, en 1987, ve la luz el Informe BRUNDTLAND “*Our Common Future*” y ya en 1988 se forma el Grupo Intergubernamental de expertos sobre cambio climático–IPPC– dentro del programa ONU para el medio ambiente –UNEP–.

Otros hitos significativos en esta “educación sentimental” de corte ambientalista que resulta pertinente traer aquí a colación suceden en 1989, durante el cual se produjo la caída del muro de Berlín, la revuelta de los estudiantes chinos en la plaza de Tiananmén, el fallecimiento de *elayatolá* JOMEINI, el comienzo la guerra de los Balcanes en la antigua Yugoslavia y, en fin, el accidente en Alaska del petrolero EXXON VALDEZ...

En 1992, la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo y de la que este junio de 2017 se han cumplido 25 años, parecía inaugurar una nueva etapa en la que, definitivamente, existía un consenso mundial generalizado en que la política y el derecho ambiental constituían una prioridad absoluta de la agenda política⁸.

⁴ Una visión equilibrada de las luces y sombras en relación a España en LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción: la revisión europea de la ejecución ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales* 2017, pp. 17-20 (accesible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf>. Último acceso: 21/06/2018).

⁵ Un interesante estudio de la evolución en esta materia de la Unión Europea (en adelante, UE) en CORTI VARELA, J., “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57, 2017, pp. 167-192.

⁶ En adelante, EEMM.

⁷ Cfr. LOZANO CUTANDA, B., “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016, p. 413 y *passim*.

⁸ FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, 2017, pp. 1-8.

Esta mirada hacia el pasado representa una historia generacional ya vivida que, en palabras de FAJARDO DEL CASTILLO, "... creyó vislumbrar tras el fin de la Guerra Fría y la caída del muro de Berlín, un tiempo de cambios posibles que finalmente no tuvieron lugar"⁹. Pero, como esta misma autora destaca, "estas luces y sombras, los éxitos y fracasos, en ningún caso pueden hacernos olvidar que la Declaración de Río y sus principios establecieron un nuevo paradigma, un horizonte normativo al que aún hoy se dirigen las acciones de las organizaciones internacionales y de los Estados en sus distintos ámbitos de responsabilidad política y legislativa"¹⁰.

En efecto, a partir de aquel año 1992 –tan simbólico también para la historia reciente de Europa¹¹ y España¹²–, estos nuevos acentos protectores del ambiente sazaron el debate y marcaron la evolución de los factores políticos, económicos, sociales y culturales creando un juego de interdependencias que acabaron impactando de manera decisiva sobre el derecho ambiental, siempre sometido a pruebas de error y ensayo en el laboratorio de la producción de reglas jurídicas, en continua transformación. Proceso enmarcado, además, como nos advertía en su último e inacabado libro, el sociólogo alemán Ulrich BECK, en la actual situación de metamorfosis del mundo que supera ampliamente la noción de cambio social¹³.

Las características actuales que caracterizan el Derecho ambiental son expresivas del signo de los tiempos. En efecto, la crisis económica global que tiene como fecha convencional de arranque la caída del banco de inversión estadounidense *Lehman Brothers* en 2008 parece haber servido como catalizador de una serie de cambios que apuntan a una ralentización de la persecución de objetivos ambientales ambiciosos y, por el contrario, apuntan a la puesta en práctica de cambios institucionales, políticos y normativos que favorecen una preponderancia de las consideraciones economicistas en el contexto de la globalización¹⁴.

⁹*Ibidem*, p. 1.

¹⁰*Ibidem*.

¹¹Se debe recordar la firma el 7 de febrero de aquel año del Tratado de Maastricht como el momento, quizás, de mayor optimismo en el proceso de construcción europea por contraposición a la actual situación creada por el *Brexit*. Sobre el impacto en la legislación ambiental de este proceso *vid.* UZUAZO ETEMIRE, U., "Critical thoughts on the implications of Brexit for procedural environmental rights in the United Kingdom", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 2, 2017, pp. 1– 29.

Unas sugerentes propuestas de solución a la actual encrucijada en que se encuentra el proceso de construcción europea de modo que se pueda evitar la repetición agravada de este tipo de crisis en SARMIENTO, D., "Y después del *Brexit*... ¿Qué?", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 64, 2016, pp. 42-47.

¹²*Cfr.* La crónica en EL PAÍS, "1992, el año en el que España subió a primera división" (accesible en https://elpais.com/elpais/2015/10/26/icon/1445854444_919801.html. Último acceso: 14/06/2018).

¹³ Citado por ESTEVE PARDO en FAJARDO DEL CASTILLO, *Ibidem*.

Por otra parte, y de un modo un tanto paradójico, la doctrina constata que, por lo menos en el ámbito de la Unión Europea, el Derecho Ambiental ha alcanzado su madurez. Así, LÓPEZ RAMÓN, destaca que "la situación del acervo ambiental de la Unión puede considerarse incluye una regulación bastante completa de las técnicas de tutela ambiental. Los instrumentos jurídicos de protección ambiental ya están disponibles, tanto los de tipo general (evaluaciones, autorizaciones, auditorías, etiquetas, responsabilidad), como los relativos a los diferentes sectores (agua, aire, ruido, residuos, suelos, biodiversidad). En consecuencia, cabe pensar que ha de pasarse a una fase caracterizada por la profundización en el cumplimiento de la compleja legislación prevista, más que empeñarse en la búsqueda y el establecimiento de nuevas técnicas o vías de actuación". *Cfr.* LÓPEZ RAMÓN, "La revisión europea...", *cit.*, p. 17

¹⁴ Los críticos de la globalización detectan cómo los acuerdos comerciales implican, en muchas ocasiones, una competición "para abajo" (*race to the bottom effect*) en los

A nivel mundial, destaca NOGUEIRA que nos encontramos en un momento en que se está produciendo una institucionalización fuerte de la protección de intereses comerciales que contrasta con la débil institucionalización de la protección ambiental¹⁵. En efecto, el Derecho Internacional Público ha evolucionado en las últimas décadas hacia una progresiva institucionalización de los intereses comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio¹⁶ que la han convertido en el principal foro para el desarrollo de las relaciones comerciales entre Estados. En el marco de esta organización se ha estructurado el marco general de referencia jurídica y técnica para los intercambios comerciales, además de incluir un sistema de arreglo de controversias que resulta clave para el funcionamiento general. El organigrama y la actividad de la OMC no sólo dotan de efectividad al sistema comercial internacional, sino que aseguran la interpretación homogénea de las diversas normas y reglas aplicables mediante un sistema de resolución de disputas fuerte que resuelve también controversias sobre ciertas medidas ambientales relacionadas con el comercio o «*trade-related environmental measures*» (TREM)s¹⁷.

Es más, la crítica a la falta de acuerdos sustantivos en el seno de la OMC determina la proliferación de acuerdos internacionales que afectan de manera muy esencial a principios jurídicos establecidos. Así, los Tratados de libre comercio como el Acuerdo sobre comercio e inversión transatlántica (TTIP) en negociación y otros son muestras evidentes del empuje de esa tendencia¹⁸.

Una cierta reacción a este estado de cosas a nivel internacional se manifiesta en las voces que exigen la necesidad de reforzar la eficacia del Derecho ambiental existente a través del reconocimiento del derecho a un medio ambiente saludable como derecho humano. En este sentido, el Pacto Global del Medio Ambiente¹⁹ vendría a completar los dos acuerdos internacionales previos –el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966– que dotaron de valor jurídico a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Este Pacto incluiría un derecho independiente a un medio ambiente saludable, que fortalecería tanto la protección ambiental como la de otros derechos humanos relacionados con aquél. Se debe dejar consignado aquí que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado el 10 de mayo de 2018 una Resolución que abre formalmente el proceso de negociación de este PGMA²⁰.

estándares nacionales de protección ambiental a favor de los intereses de las empresas multinacionales. Vid. PRAKASH, A./ POTOSKI, M., “Racing to the Bottom? Trade, Environmental Governance, and ISO 14001”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 350-364.

¹⁵NOGUEIRA/BORRÁS/GILES/JARIA, “Marco General...”, *cit.*, p. 22.

¹⁶En adelante, OMC.

¹⁷*Ibidem*, p. 23.

¹⁸Es cierto que los cambios políticos y las propias variaciones de la coyuntura económica impiden extraer conclusiones definitivas en un campo como este tan movido. Para una exposición de la postura del Consejo Europeo *vid.* <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/trade-agreements/> (Último acceso: 18/06/2018).

¹⁹ En adelante, PGMA

²⁰Una referencia a esta noticia accesible en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/medio-ambiente-y-desarrollo-sostenible/eventos/2018/article/medioambiente-aprobacion-de-la-resolucion-que-da-via-libre-a-la-negociacion-de>. Último acceso: 19/06/2018.

La propia política ambiental de la UE se encuentra en un *impasse* sometida a las necesidades del crecimiento económico y dependiente de la política climática y energética²¹. Esta situación de vulnerabilidad de la política de medio ambiente en la UE viene potenciada también por la disminución del compromiso de los EEMM para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de protección ambiental y la sucesiva aparición de nuevas vías de excepción en el propio ordenamiento ambiental abriendo, como advierte NOGUEIRA, una suerte de doble baraja de reglas: “un ordenamiento común para los pequeños contaminadores (ciudadanos en general, pequeñas empresas...) y un ordenamiento «premium» con numerosas excepciones procedimentales, legales e incluso instancias para-judiciales/arbitrales específicas para las grandes corporaciones”²².

En este contexto, cobra todo su sentido la declaración como obsoletas de ciertas decisiones ambientales y la redefinición de prioridades legislativas que quedaron marcadas desde el inicio de la actual comisión JUNCKER en 2014 que ha emprendido, dentro del programa “Legislar mejor” de la Comisión, la denominada estrategia «REFIT: Simplificar y abaratar la legislación de la UE». La decisión de no mantener algunas propuestas de normas ambientales que provenían de años anteriores así como las nuevas propuestas de *smart regulation* se expresan en la Comunicación “Legislar mejor” de 19 de mayo de 2015²³, hoja de ruta sobre la “Verificación de las obligaciones de seguimiento y presentación de informes en la política medioambiental”, de 14 de marzo de 2016, y, sobre todo, en la Comunicación de la Comisión de 15 de diciembre de 2016 “por la que se reconoce oficialmente que algunos actos del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente que han sido adoptados en el marco de la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991, sobre la normalización y la racionalización de los informes relativos a la aplicación de determinadas directivas referentes al medio ambiente han quedado obsoletos”²⁴.

En esta misma dirección, la Comisión europea ya venía insistiendo en que las “cargas administrativas” que, en especial, puede incluir la normativa ambiental pueden constituir obstáculos al mercado interior (Considerando tercero de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como “Directiva BOLKENSTEIN”)²⁵.

²¹*Ibidem*, p. 25.

²²NOGUEIRA, “(Des) protección *Premium...*”, *cit.*, p.

²³COM (2015) 215 final.

²⁴COM (2016) 793 final.

En relación a estas modernas vías de liberalización ambiental, manifiesta LÓPEZ RAMÓN que “produce asombro, cuando no indignación, que todo se haya hecho bajo el lema de la *better regulation*, que parece convertirse en una fórmula *passe-partout* de la que puede hacerse uso en cualquier circunstancia, incluso postergando de manera flagrante, como sucede en estos casos, la esencial compatibilidad entre el desarrollo sostenible y el mercado interior establecida en el Tratado de Lisboa (2009)” (LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales* 2015, p. 59 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf. Último acceso: 21/06/2018).

²⁵ El impacto de la Directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior en el ordenamiento jurídico español fue objeto de abundante tratamiento doctrinal. Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”, en PIGRAU SOLÉ, A./CASADO CASADO, L. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, 2010 y CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J.,

Estas opciones de política legislativa determinan, en opinión de NOGUEIRA/BORRÁS/GILES/JARIA, “una ralentización del desarrollo normativo en aquellos ámbitos que pueden considerarse como netamente ambientales, para trasladar el esfuerzo normativo hacia los espacios climáticos y energético, los cuales resultan primordiales en el desarrollo de una economía europea competitiva, altamente dependiente de los combustibles fósiles, en el contexto de una economía globalizada... el binomio clima-energía, vinculado a la política ambiental, ha hecho sombra a otros sectores muy importantes de la política ambiental como es la protección de la biodiversidad. El contenido de la política ambiental parece reducirse en la actualidad a clima y energía, que si bien son ámbitos muy importantes en la actividad de la UE, dejan entrever el interés subyacente por proteger intereses económicos y el mercado europeo, más allá de los estrictamente ambientales”²⁶.

Algunas consecuencias de este actual estado de cosas en la política y legislación ambiental de la Unión Europea pueden quedar reflejadas en el constatado relajamiento de la disciplina de los EEMM de la UE para el cumplimiento de las obligaciones de protección ambiental. Se detecta, en efecto, un perceptible aumento de los incumplimientos del derecho ambiental europeo, como si los EEMM hubieran perdido el miedo a las consecuencias sancionadoras que se derivan de sus incumplimientos²⁷.

Otra consecuencia de la perspectiva desde la que se afronta la regulación de las cuestiones ambientales en el ámbito comunitario puede tener que ver con que el derecho ambiental de la UE nos aparezca como un derecho constantemente enmendado, disperso, de difícil comprensión y cuyo conocimiento, como consecuencia de las constantes adaptaciones al progreso tecnológico, científico y de las exigencias del desarrollo económico, sea sólo accesible al experto²⁸.

Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

²⁶NOGUEIRA/BORRÁS/GILES/JARIA, “Marco General...”, *cit.*, p. 29.

²⁷Cfr. EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Environmental indicator report 2017 — In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme* (accessible en <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2017>. Último acceso: 01/12/2017).

El pobre desempeño de España queda patente cuando la Comisión Europea verifica el grado de cumplimiento de los EEMM de la normativa ambiental europea. Cfr. GALERA RODRIGO, S., “En el día del medio ambiente: España, ¿hastacuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 80, 5 de junio de 2018 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018_06_05_Galera_Dia-mundial-medio-ambiente.pdf. Último acceso: 09/06/2018).

²⁸ Un buen ejemplo de lo que queremos expresar en el texto, queda de manifiesto en el excelente estudio de ANTONIO FORTES en el que analiza el reforzamiento conceptual de las mejores técnicas disponibles (MTD) que implica el nuevo esquema regulatorio dispuesto por la Directiva 2010/75 en materia de emisiones industriales y prevención y control integrados de la contaminación. Vid. FORTES MARTÍN, A., “La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles (MTD)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 4 de junio de 2018 (Accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_06_04_Fortes-MTD.pdf. Último acceso: 09/06/2018). Vid. también de este mismo autor sus trabajos “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n°14, 2007; y, “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su

Estas aproximaciones a la cuestión ambiental están dotadas de una fuerte expansividad sobre los ordenamientos internos y reflejan un estado de inflexión en la regulación de la actividad administrativa dirigida a la protección del medio ambiente.

II.LA HIPÓTESIS DE LA ONDA EXPANSIVA DESREGULADORA: ALGUNOS EJEMPLOS DEL CARÁCTER REGRESIVO DE LAS REFORMAS AMBIENTALES EN ESPAÑA

II. 1 Una visión general panorámica del sentido de las reformas normativas ambientales

Estos impulsos reformadores de carácter global y, como se ha señalado, también europeos han impactado de manera profunda en España donde se ha asistido a un movimiento de modificación de la legislación ambiental, con fuertes tonos regresivos. Así, recientemente varios estándares de protección determinados en leyes ambientales significativas han sido objeto de profunda revisión: en el año 2013, se produce un cambio legislativo promovido por el Partido Popular, aprobándose la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas²⁹; en 2014, la Ley 11/2014 reformó la 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental; la Ley 14/2014 reguló la navegación marítima afectando al control de la contaminación y las responsabilidades por daños; la Ley 30/2014 de Parques Nacionales derogó la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. En 2015, la Ley 33/2015 modificó la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad... Si incluyéramos en esta visión panorámica a las leyes de carácter ambiental aprobadas por los parlamentos autonómicos, la imagen final resultante sería todavía más expresiva³⁰.

Es cierto que estas iniciativas legislativas tienen orígenes diversos y responden a diferentes justificaciones: en ocasiones, se trata de cumplir compromisos internacionales asumidos mediante la firma de Tratados o Acuerdos de esa naturaleza; en otras, se trata de incorporar Directivas de la Unión europea; en otras ocasiones, la reforma se justifica en el dictado de sentencias por parte del Tribunal Constitucional o del Supremo que obligan a modificar, aclarar o especificar el contenido de determinados artículos... otras justificaciones, en fin, pueden ser de carácter más bien técnico. Un hilo común a todas ellas, sin embargo, que se detecta consiste en la disminución de la densidad normativa y la consiguiente rebaja de los estándares de protección ambiental³¹.

nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”, [Revista Vasca de Administración Pública](#), nº99-100, 2014, pp. 1371-1395.

²⁹ Un análisis de la STC 233/2015, de 5 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad parcial de la reforma y restaura alguno de los elementos protectores del litoral en VILLANUEVA TURNES, A., “La reforma de la Ley de Costas: a propósito de la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016, pp. 1–22.

³⁰ Por supuesto que una imagen global más acabada se obtiene de la consulta de las crónicas anuales que se incluyen tanto en el *Observatorio de Políticas Ambientales* (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/>) como en la *Revista Catalana de Dret Ambiental* (<https://www.raco.cat/index.php/rcda>).

³¹ Otra tendencia remarcable en la política y legislación ambiental durante los últimos años en España consiste en la recentralización del poder normativo. En efecto, se debe constatar que las recientes reformas de las principales leyes de cabecera ambientales en España tiene también el efecto de reforzar las competencias estatales centrales de manera paralela a la relajación señalada de los estándares de protección ambiental respaldada en argumentos como la puesta en valor de los recursos naturales o la necesidad de

Además, la creciente confianza durante estos últimos lustros en que la protección del medio ambiente se conseguirá mejor a través de instrumentos y estrategias de mercado ha otorgado especial vigor al paralelo proceso de simplificación administrativa y de impulso de la denominada *smart regulation*. Esta coincidencia temporal de un proceso de contención legislativa, de reducción de prestaciones y de limitación de derechos, con uno de vaciamiento procedimental (desaparición de trámites participativos, controles preventivos en declive sustituidos por controles *ex post*) ha sido objeto de detectada ya por la doctrina iusambientalista española³².

A continuación, se detallan algunos ejemplos expresivos de las señaladas reformas normativas que se han venido realizando en España durante los últimos años y que acreditan la validez de las afirmaciones expresadas en el sentido de que, durante estos últimos años, se ha asistido a un intenso proceso de contrarreforma ambiental guiado por el *leit-motiv* del aligeramiento de la carga protectora.

II. 2 Un ejemplo paradigmático de las diferentes motivaciones de las reformas regresivas: la modificación en 2015 de la Ley sobre protección de la naturaleza y la biodiversidad

Un ejemplo paradigmático de lo que estamos señalando puede comprobarse en la modificada mediante la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, conocida como “Ley Narbona”, pues fue elaborada durante el mandato de la actual Presidenta del PSOE, entonces al frente del Ministerio de Medio Ambiente³³.

Los motivos de la reforma, de acuerdo con su propio preámbulo, se podrían sintetizar en, primero, incorporar en nuestro ordenamiento jurídico normas y actos dictados por órganos de la Unión europea como la Estrategia de la Unión Europea sobre la

armonización de las exigencias ambientales y de las necesidades del mercado en un contexto de crisis, u otras similares. Como afirman NOGUEIRA/BORRÁS/GILES/JARIA, esta evolución en sentido recentralizador se ha visto sostenida por el Tribunal Constitucional, “que ha actuado más como agente catalizador que como un garante de los bienes jurídicos constitucionales...” (NOGUEIRA/BORRÁS/GILES/JARIA, “Marco General...”, *cit.*, p. 40).

Ello encaja con el esquema de reapoderamiento de las instituciones del Estado como interlocutores de los mercados internacionales de capital, cuya validez efectiva depende de la disponibilidad efectiva sobre los recursos naturales, en el caso de que puedan constituir elementos de atracción de inversiones dentro de las necesidades de financiación que afronta el sector público. *Vid.* un análisis de este proceso de recentralización al servicio del mercado y en detrimento de la protección ambiental en *Ibidem*, pp. 39-44.

³²*Ibidem*.

³³ Un estudio crítico de la introducción de mecanismos de protección de la biodiversidad inspirados en instrumentos de mercado en GARCÍA URETA, A., “Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015, pp. 297-330.

Un estudio adicional en SORO MATEO, B. (coord.), “Custodia del territorio y bancos de conservación”, en SANZ LARRUGA, F.J./PERNAS GARCÍA, J.J. (dirs.), *Derecho Ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 311-382.

Se debe recordar, como se analiza los mencionados trabajos, que la reforma de la LPNB que introdujo la figura de los bancos de conservación en el ordenamiento jurídico español se llevó a cabo precisamente mediante Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (GARCÍA URETA, *cit.*, p. 321 y SORO MATEO, *cit.*, p. 370).

biodiversidad hasta 2020³⁴, el Reglamento (UE) n.º 511/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativo a las medidas de cumplimiento de los usuarios del Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización, así como la necesidad de “perfeccionar la incorporación” de la Directiva de Hábitats y de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva de Aves) en nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo, se menciona la necesidad de precisar las competencias de la Administración General del Estado (en adelante, AGE) en lo relativo a la gestión del medio marino de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 87/2013, de 11 de abril, según la cual «el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos en el mar territorial es excepcional y solo se justifica cuando las propias características y circunstancias del espacio natural a proteger demanden una gestión unitaria» (FJ 6)³⁵. En tercer lugar, se alude igualmente a la necesidad de “simplificación y agilización de los instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad”³⁶. Por último, se alude vagamente a “la experiencia adquirida” que habría puesto de manifiesto la “necesidad de mejorar ciertos aspectos de su aplicación”.

Una clara muestra de contrarreforma ambiental, se detecta con motivo de la adecuación de la LPNB al Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras. A partir de la reforma, se podrán continuar introduciendo en el medio ambiente, para su caza y pesca, especies exóticas invasoras³⁷.

³⁴Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» (COM/2011/0244 final).

Con este fin, se modifica el art. 2, para incluir como uno de los principios de la ley el de evitar la pérdida neta de biodiversidad y la prevención de los problemas consecuencia del cambio climático, que se incluye igualmente como uno de los deberes de las Administraciones públicas en el art. 5.

³⁵ Se modifican en este sentido diversos preceptos de la ley: art. 6, relativo a las competencias de la Administración General del Estado sobre biodiversidad marina; así como los arts. 25 a 29, 33, 42, 43, 44 y 46 sobre catalogación de hábitats y protección de espacios naturales y se añade una disposición adicional octava, sobre el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado sobre los espacios, hábitats y especies marinos.

³⁶ Se modifican así determinados preceptos de su título I: el art. 10, en relación con el Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, para especificar que los indicadores para su elaboración se aprobarán mediante orden ministerial, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; el art. 11 con el fin de simplificar el contenido de los Informes anuales sobre el estado del patrimonio natural y de la biodiversidad “para que sean más sintéticos...”; el art. 13, relativo al Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con el fin de especificar que sea el propio real decreto por el que se aprueba el Plan el que determine su período de vigencia.

³⁷ A tal fin, se modifica el art. 61, que pasa a ser el art. 64, con el fin aludido de “precisar las circunstancias en las que podrán quedar sin efecto las prohibiciones derivadas de la inclusión de una especie en el Catálogo de especies exóticas invasoras” (sic).

Sobre esta cuestión *vid.* BRUFAO CURIEL, P., “El infructuoso intento de reforma de la ley del patrimonio natural y biodiversidad presentado para favorecer las especies invasoras”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 2, 2017, pp. 1-21.

Finalmente, se debe mencionar que la Ley 33/2015 aprovecha para modificar también la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera “*con el fin de precisar determinados aspectos concretos de ambas leyes*”³⁸.

II. 3 El estrechamiento de conceptos para permitir un mayor aprovechamiento económico: la modificación en 2015 de la Ley de Montes

La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 noviembre, de Montes, modifica su artículo 5. 2. y al incluir una nueva letra c), permite a las Comunidades Autónomas excluir del concepto de monte determinados terrenos³⁹.

³⁸En el caso de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, se modifica el artículo 2.1.b) de la ley, con el fin de substituir la denominación de «estado ecológico de las aguas marinas», por «estado medioambiental de las aguas marinas», en coherencia con la regulación del artículo 7.4 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. También se modifica el artículo 45.3 de dicha ley para precisar que se aplicará el silencio negativo una vez transcurrido el plazo máximo previsto en dicho precepto para la resolución del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental, tanto en los casos en que el procedimiento se inicie de oficio como a instancia de parte. Con respecto a la modificación de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, se modifica su artículo 13.2 con el fin de seguir el modelo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, donde los plazos son legislación básica de conformidad con el artículo 149.1. 23ª de la Constitución y se aplica el silencio negativo una vez transcurrido el plazo máximo para resolver previsto en la ley.

³⁹ En la Comunidad autónoma de la Región de Murcia (en adelante, CARM) se promulgó la Ley 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública que “*a los efectos de lo dispuesto en los artículos 5. 1 c), 1.e) y 2.; 36, 40.1), y 40.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*”, lleva a cabo en su artículo 6 una redefinición del concepto: “*... tienen la consideración de monte en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia los terrenos siguientes: 1. Los terrenos agrícolas abandonados sobre los que no se hayan desarrollado siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas en un plazo de 10 años y siempre que hayan aparecido signos inequívocos de su carácter forestal. 2. Los enclaves forestales en terrenos agrícolas, entendiendo por tales las superficies cubiertas de vegetación arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea, y que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. A estos efectos, se considerarán como monte en todo caso aquellos enclaves que tengan: a. Una superficie mínima de 1 hectárea. b. Los de cualquier superficie que presente al menos una de las siguientes características: – Que posean una pendiente superior al 20 %. – Que se encuentren situados en un espacio natural protegido de la Red Natura 2000 o presenten hábitats de interés comunitario o especies de flora silvestre protegida. – Las riberas y sotos en los márgenes de los cauces fluviales, ramblas, humedales, embalses de agua y lagunas litorales. – Que la superficie forestal provenga de trabajos subvencionados de reforestación de terrenos agrícolas. 3. No tienen la consideración de monte: a. Los terrenos dedicados al cultivo agrícola. b. Los suelos que estén clasificados como urbanos, así como los urbanizables sectorizados con instrumento de planeamiento de desarrollo, informado por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y aprobado definitivamente”.*

Puede así claramente afirmarse que se dejan desprotegidos determinados terrenos que pueden tener vegetación, pero al no haber transcurrido los 10 años que establece el precepto, quedan fuera de la aplicación de la Ley de Montes. Esto también implicaría que no son de aplicación las prescripciones del Decreto CARM 50/2003, de 30 de mayo, por el que se crea el Catálogo Regional de Flora Silvestre Protegida de la Región de Murcia y se dictan normas para el aprovechamiento de diversas especies forestales cuando se

Esta estrecha concepción del concepto de monte genera dudas de aplicación práctica también cuando se ponen en relación con las disposiciones de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, ya que ésta somete a ordinaria los proyectos para destinar al cultivo o explotación maderera las áreas naturales, seminaturales e incultas superiores a 10 hectáreas, en espacio natural o Red natura 2000, y a simplificada los restantes casos de transformación de terrenos para aprovechamiento agrícola superiores a 10 hectáreas. La duda radica en si el concepto de “*área natural, seminatural e inculta*” resulta equiparable al concepto de monte. Si es así, es posible que extensiones con vegetación forestal en la que no hayan transcurrido más de 10 años de su última transformación y hayan adquirido signos inequívocos de su carácter forestal, no sean consideradas como monte y escapen del procedimiento evaluatorio.

Otra muestra más del giro economicista en la regulación de los montes que quiere de modo manifiesto efectuar la Ley 21/2015, se detecta en aspectos tales como la nueva regulación de los aprovechamientos, con una simplificación en el modelo tipo de gestión forestal (art. 32. 4); la limitación del plazo de duración de concesiones sobre montes demaniales que introduce el art. 15. 5; y, entre otras, la modificación del art. 50 para permitir el cambio de uso de terrenos incendiados “en situaciones excepcionales”, posibilitando la compensación con regeneración de terrenos en superficie equivalente a la de los terrenos quemados.

Todo un conjunto de determinaciones que, en síntesis, redundan en una reducción de los costes de una necesaria intervención por parte de la Administración pública para la planificación de nuestros montes en un sector necesitado especialmente de medidas para afrontar la adaptación al cambio climático⁴⁰.

II. 4 El caso quizás más desbocado de rebaja en la protección de un bien público: la modificación en 2013 de la Ley de Costas

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas (LC) resulta quizás la más significativa de este giro regresivo de la legislación ambiental en España. Representa por ello igualmente una ley importante que tiene algunas previsiones sustantivas propias pero que, sobre todo, afronta una reforma de algo más de una tercera parte de la norma anterior y cuyo carácter regresivo se muestra a las claras, aunque, en ocasiones, también de una manera más larvada, sutil. Así, por ejemplo, cuando se modifica la redacción del apdo. primero del art. 6 que establecía:

“Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no ocupen la playa ni a la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales

señala las normas para el aprovechamiento de determinadas especies forestales (Anexo II del Decreto 50/2003), sólo es de aplicación en terrenos de tal carácter.

Agradezco a mi doctorando D. ANTONIO VALCÁRCEL PIÑERO, Técnico de la Dirección General de Recursos Naturales de la CARM, la aportación de reflexiones y notas sobre esta materia.

Sobre la ampliación de las ondas regresivas provenientes de los niveles internacionales, europeos y estatales a los ámbitos territoriales autonómicos *vid. infra* en este mismo estudio.

⁴⁰*Cfr.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Los instrumentos de planificación y gestión forestal ante el cambio climático”, CONAMA2016 (accesible en <http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama2016/CT%202016/1998973509.pdf>. Último acceso: 20/06/2018).

correspondientes”). El apdo. cuarto del art. 1 de la Ley de 2013 sustituye la expresión primitiva “*siempre que no ocupen la playa...*” por la de “*siempre que no perjudiquen la playa*”. Un concepto más preciso técnicamente -ocupación- sustituido por la vaga idea del “perjuicio”, concepto jurídico indeterminado que, como todo ellos, tiene su halo de incertidumbre donde juega la discrecionalidad.

En fin, otras modificaciones más intensas de la emblemática LC de los años 80 han sido denunciadas por la doctrina más acreditada que ha puesto de manifiesto el retroceso en el estándar de protección que suponen, entre otras, la modificación de la extensión del demanio o la prórroga del plazo de las concesiones, la ampliación del plazo de los títulos habilitantes, en general, o la reducción de la servidumbre de protección, por señalar algunas de sus más discutidas innovaciones⁴¹. En especial, la sustancial modificación del régimen jurídico que dispensaban los arts. 92 y 95 LC a la reparación y consiguiente obligación de restitución de los daños producidos al dominio público marítimo-terrestredotan de especial ensañamiento al señalado carácter regresivo de su reforma⁴².

La Ley 2/2013 contraviene de plano el principio de no regresión, que implica la prohibición del retroceso en la protección ambiental como consecuencia de la actual lucha de intereses, y que tiene su última justificación en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. art. 45 CE. Es cierto que la formulación de este principio resulta incipiente en derecho español, pero sobre su importancia en sede ambiental la más acreditada doctrina ya ha dado la voz de alerta⁴³. Por su parte, la STC 233/2015 ha declarado inconstitucionales algunas de las medidas contenidas en la ley de reforma de

⁴¹Vid. SORO MATEO, B., “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014, pp. 2775-2791.

Las denuncias de la doctrina más acreditada por las discutibles medidas de esta nueva Ley son recogidas por SORO MATEO. Así, cuando MENÉNDEZ REXACH afirma de forma rotunda que la preocupación principal del legislador “no es la protección del dominio público, sino la tutela de determinados grupos de intereses privados...” (*Ibidem*, p. 2777, n. 6). Igualmente, GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA ponen de manifiesto que “el *leitmotiv* de la Ley no es la sostenibilidad ambiental del litoral, sino una decidida puesta en valor económico de la costa, que puede llegar a romper el proclamado equilibrio entre la actividad económica y la protección ambiental” (GARCÍA PÉREZ, M./SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, Ponencia presentada en el *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014, p. 50).

⁴² Como sintetiza SORO MATEO, estos preceptos garantizaban en todo caso la reparación de los daños al dominio público, independientemente del tiempo transcurrido desde el deterioro. Se habían constituido hasta ese momento en ejemplo a seguir por parte de la posterior normativa sobre responsabilidad ambiental en el sentido de garantizar una ampliación de los plazos de prescripción o, incluso, de la instauración de la imprescriptibilidad de la obligación de reparar. Esta regulación, además, había servido para reconocer la independencia de la acción de reparación y de la obligación de restitución respecto de las infracciones que, en su caso, hubieran constituido las acciones deteriorantes (Vid. SORO MATEO, “La restauración...”, *cit.*, p. 2777).

⁴³Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., “La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pp. 269-277.

la LC lo que supone la recepción del principio de no regresión o cláusula *standstill* en nuestro ordenamiento constitucional⁴⁴.

II. 5 Otras reformas reseñables de claro impacto regresivo en leyes ambientales significativas

Se pueden traer a colación aquí, siquiera de modo genérico y para dejar constancia de que no se trata de un fenómeno aislado, otras manifestaciones normativas que atestiguan la depreciación del valor de la protección del medio ambiente en nuestro ordenamiento. Así, la Ley 21/2013, de 9 diciembre, de Evaluación ambiental deroga y sustituye al anterior Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, y, al mismo tiempo, la Ley 9/2006, de 28 abril, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuya regulación queda ahora subsumida en un único texto legal⁴⁵.

Por su parte, en cuanto a las medidas regresivas que se han aprobado con respecto a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRM), las últimas reformas operadas en 2011, 2014 y 2015 se han centrado en las garantías financieras, en concreto, han procedido a la deslegalización de las mismas, y a una reducción considerable de las actividades económicas sometidas a las mismas. Además, la Orden APM/1040/2017, de 23 de octubre, por la que se establece la fecha a partir de la cual será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria para las actividades del anexo III LRM, clasificadas como nivel de prioridad 1 y 2, mediante Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio, y por la que se modifica su anexo.

En este tema de la responsabilidad por daños ambientales, destaca BELTRÁN CASTELLANOS que su regulación dentro del ordenamiento jurídico español experimentó una evidente y positiva transformación como consecuencia de la normativa comunitaria europea, concretamente con la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DRM). Como se sabe, de la transposición de esta Directiva se encargó la LRM de 2007, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga». No obstante, habiendo pasado varios años desde la entrada en vigor del nuevo régimen de responsabilidad, poco se sabe todavía de su aplicación práctica, que, al margen de ciertos desarrollos reglamentarios, permanece prácticamente inédita o, al menos, desconocida⁴⁶.

⁴⁴Para un análisis crítico *vid.* PAREJO ALFONSO, L., “La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo”, *Práctica Urbanística (LA LEY)*, núm. 140 (accesible en <http://elconsultor.laley.es/>. Último acceso: 20/06/2018).

⁴⁵*Cfr.* PERNAS GARCÍA, J. J., “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30, 2015 (Homenaje a D. Ramón MARTÍN MATEO (I)), pp. 163-217.

⁴⁶*Cfr.* BELTRÁN CASTELLANOS, J. M., *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*, *Aranzadi*, Cizur Menor, 2018.

Agradezco a este autor las reflexiones y las notas utilizadas en el texto sobre el carácter regresivo de la modificación legislativa en materia de responsabilidad.

Otros estudios recientes sobre la materia en *ROCASALVA, C. G.*, *La responsabilidad medioambiental en atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, de transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y*

En fin, otros sectores normativos profundamente afectados por la profunda onda regresiva están representados por las energías alternativas⁴⁷...

III. SEÑALES DE ALERTA FRENTE A LA LIBERALIZACIÓN AMBIENTAL: BREVES REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN SOBRE EL AUMENTO DE LA VULNERABILIDAD HUMANA

La doctrina científica y jurídica ha tratado de reaccionar a las modernas vías de liberalización ambiental como consecuencia de modificaciones normativas, avaladas en ocasiones por la propia interpretación jurisprudencial, con la formulación del principio de no regresión mediante el que se trata de evitar este retroceso en los niveles de protección alcanzados. A través del mencionado principio se defiende que el estándar logrado de protección ambiental debe ser no sólo respetado, nunca disminuido, sino más bien incrementado y exige, para que su eventual sacrificio fuera admisible, la evidencia de que los intereses contrarios de naturaleza económica y social demuestren ser jurídicamente superiores al interés público ambiental⁴⁸.

Por su parte, los responsables políticos se encuentran constantemente en la encrucijada que supone encontrar un adecuado equilibrio entre la libertad y los derechos de los individuos, de la industria y de las empresas, por una parte, y la necesidad de reducir el riesgo de efectos adversos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal por otra. Por ello, hace ya tiempo que la Comisión europea apeló al necesario equilibrio de intereses con el fin de justificar la adopción de las medidas proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes, lo cual exige un proceso de toma de decisiones estructurado que cuente con información científica pormenorizada y con datos objetivos⁴⁹.

En todo caso, desde la perspectiva de la vulnerabilidad humana, ha quedado demostrado que el retroceso en los estándares protección jurídica ambiental, junto con la pérdida continua de las defensas ambientales y el cambio climático en curso están

del Consejo, de 21 de abril de 2004, [Atelier](#), Barcelona, 2018 y [PEDRAZA LAYNEZ, J.](#), *La responsabilidad por daños medioambientales*, [Aranzadi](#), Cizur Menor, 2016.

⁴⁷Vid. ALENZA GARCÍA, J. F., “Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima: [a propósito de la STC 270/2015 sobre el nuevo sistema retributivo de las energías renovables]”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55, 2016 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2016/02/2016_03_01_Alenza_STC-Renovables.pdf). Último acceso: 20/06/2018).

⁴⁸LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del Derecho ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2001*, pp. 19-24 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/09_OPAM-11.pdf). Último acceso: 21/06/2018).

⁴⁹Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el recurso al principio de precaución, COM (2000) 1 final, de 2 de febrero de 2000. Los principios de prevención y cautela incorporados al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 191 TFUE) implican igualmente la garantía del principio de no regresión en la medida que se adelantan a la producción del daño ambiental y se evita de este modo la producción de situaciones irreversibles. Vid. CIERCO SEIRA, C., “El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004, pp. 73-125.

aumentandolas amenazas para el bienestar del ser humano, además de poner en riesgo el desarrollo sostenible⁵⁰.

BIBLIOGRAFÍA

-ALENZA GARCÍA, J. F., “Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima: [a propósito de la STC 270/2015 sobre el nuevo sistema retributivo de las energías renovables]”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55, 2016 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2016/02/2016_03_01_Alenza_STC-Renovables.pdf)

-[BELTRÁN CASTELLANOS, J. M.](#), *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*, [Aranzadi](#), Cizur Menor, 2018.

BRUFAO CURIEL, P., “El infructuoso intento de reforma de la ley del patrimonio natural y biodiversidad presentado para favorecer las especies invasoras”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 2, 2017

-CASADO CASADO, L./FUENTES I GASÓ, J. R./GIFREU FONT, J., *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho Ambiental*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013

-CIERCO SEIRA, C., “El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitario y español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 163, 2004

-CORTI VARELA, J., “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 57, 2017

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Environmental indicator report 2017 —In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme* (accesible en <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2017>)

-FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, 2017

-FORTES MARTÍN, A. “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva

⁵⁰Cfr. LAMPIS, A., “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición”, *Cuadernos de Geografía -Revista Colombiana de Geografía*, vol. 22, núm. 2, 2013, pp. 17-33

condición de *euro-meaning technical regulations*)”, [Revista Vasca de Administración Pública](#), n°99-100, 2014

--- “En torno al empleo de las mejores técnicas disponibles como vestigio del moderno derecho administrativo ambiental”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 14, 2007

--- “La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles (MTD)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 4 de junio de 2018 (Accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/05/2018_06_04_Fortes-MTD.pdf)

-GALERA RODRIGO, S., “En el día del medio ambiente: España, ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n° 80, 5 de junio de 2018 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018_06_05_Galera_Dia-mundial-medio-ambiente.pdf)

-GARCÍA PÉREZ, M./SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”, Ponencia presentada en el *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 2014

-GARCÍA URETA, A., “Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015

- GIL, J., “La incipiente burbuja inmobiliaria (I)” (accesible en <http://ctxt.es/es/20180620/Politica/20294/Burbuja-inmobiliaria-capital-financiero-especulacion.htm>)

-LAMPIS, A., “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición”, *Cuadernos de Geografía -Revista Colombiana de Geografía*, vol. 22, núm. 2, 2013

-LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, p. 59 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf)

--- “Introducción general: regresiones del Derecho ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2001*, pp. 19-24 (accesible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/09_OPAM-11.pdf)

--- “Introducción: la revisión europea de la ejecución ambiental”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, pp. 17-20 (accesible en

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/OPAM-2017-en-linea.pdf>

--- “La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016

-LOZANO CUTANDA, B., “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016

-MARTÍN MATEO, R., “La ingeniería social garantiza la eficacia del Derecho Administrativo”, Discurso con motivo de su investidura como Doctor Honoris Causa, Universidad de Murcia, 2012

-NOGUEIRA LÓPEZ, A., “(Des) protección *premium* para el medio ambiente. Qué nuevas garantías para la tutela ambiental en los tiempos de la incertidumbre globalizada”, comunicación presentada al *V Congreso Internacional de Bioderecho*, organizado por el Centro de Estudios en Bioderecho, Ética y Salud (CEBES), Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, 2017

--- “Pack premium o pack básico. ¿ordenamiento ambiental dual?”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 38, 2017, pp. 297-326

--- “El control ambiental de actividades de servicios. Competencias y seguridad ambiental ante un potencial desarrollo del papel de las entidades colaboradoras de la Administración”, en PIGRAU SOLÉ, A./CASADO CASADO, L. (dirs.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, Atelier, 2010

- NOGUEIRA LÓPEZ, A./ BORRÁS PENTINANT, S./GILES CARNERO, R./ JARIA MANZANO, J., “Marco general. El medio ambiente en los tiempos de la globalización neoliberal”, en SANZ LARRUGA, F. J./PERNAS GARCÍA, J. J. (dir.), *Derecho ambiental para una economía verde*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2016

-PAREJO ALFONSO, L., “La sentencia del Tribunal Constitucional 233/2015, de 5 de noviembre, y el demanio marítimo-terrestre. La debilitación de la eficacia protectora del orden constitucional y, por tanto, de la adecuada ordenación del espacio marítimo”, *Práctica Urbanística (LA LEY)*, núm. 140 (accesible en <http://elconsultor.laley.es/>)

-PEDRAZA LAYNEZ, J., *La responsabilidad por daños medioambientales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016

-PERNAS GARCÍA, J. J., “La evaluación de impacto ambiental de proyectos en la Ley 21/2013: luces y sombras de las medidas adoptadas para clarificar y agilizar el procedimiento y armonizar la normativa”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30, 2015 -Homenaje a D. Ramón MARTÍN MATEO (I)

-PRAKASH, A./ POTOSKI, M., “Racing to the Bottom? Trade, Environmental Governance, and ISO 14001”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006

-ROCASALVA, C. G., *La responsabilidad medioambiental en atención a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, de transposición de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004*, Atelier, Barcelona, 2018

-RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “Los instrumentos de planificación y gestión forestal ante el cambio climático”, CONAMA2016 (accesible en <http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama2016/CT%202016/1998973509.pdf>)

-SARMIENTO, D., “Y después del *Brexit*... ¿Qué?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 64, 2016

-SORO MATEO, B. (coord.), “Custodia del territorio y bancos de conservación”, en SANZ LARRUGA, F.J./PERNAS GARCÍA, J.J. (dirs.), *Derecho Ambiental para una economía verde. Informe Red Ecover*, Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2016

--- “La restauración y reparación del dominio público marítimo terrestre en el marco de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la ley de costas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014

-UZUAZO ETEMIRE, U., “Critical thoughts on the implications of Brexit for procedural environmental rights in the United Kingdom”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 2, 2017

-VILLANUEVA TURNES, A., “La reforma de la Ley de Costas: a propósito de la STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VII, núm. 1, 2016