

**OBSERVATORIO
DE
POLITICAS
AMBIENTALES
2012**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO
AMBIENTE**

CENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO AMBIENTAL

FUNDACIÓN ECOLOGÍA Y DESARROLLO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS
AMBIENTALES

**I. INTRODUCCIÓN GENERAL: PERPLEJIDADES EN EL AÑO
DE FUKUSHIMA (F. LÓPEZ RAMÓN)**

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE
MEDIO AMBIENTE

- II. COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: LA
PÉRDIDA DE LA DÉCADA EN MATERIA DE CAMBIO
CLIMÁTICO (B. LOZANO y A. LAGO)**
- III. UNIÓN EUROPEA: PREPARANDO EL NUEVO PROGRAMA
AMBIENTAL (D. FERNÁNDEZ DE GATTA)**
- IV. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS:
DERECHOS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN, LIBERTAD
DE CONCIENCIA AMBIENTAL Y PROTECCIÓN
URBANÍSTICA DEL SUELO (O. BOUAZZA)**

- V. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (J. ESTEVE y M. TARRÉS)**

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS COMPARADAS DE MEDIO AMBIENTE

- VI. ITALIA: UN TRIENIO DE RENUNCIAS EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL (J.L. BERMEJO)**
- VII. REINO UNIDO: DESARROLLO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL TRAS LAS ELECCIONES DE 2010 (A. GARCÍA URETA)**

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

- VIII. LEGISLACIÓN BÁSICA AMBIENTAL (L. ORTEGA)**
- IX. ACTUACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO: LAS ESTRATEGIAS EN UN AÑO DE CRISIS (I. PONT y J. E. NIETO)**
- X. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: AGUA, RUIDO Y CAUTELARES (G. VALENCIA)**
- XI. JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL CASO AZNALCÓLLAR (G. GARCÍA ÁLVAREZ)**
- XII. DERECHO CIVIL AMBIENTAL (M. A. PARRA)**

CUARTA PARTE

POLÍTICAS SECTORIALES Y LOCALES DE MEDIO AMBIENTE

- XIII. EL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO APOYO A LAS POLÍTICAS AMBIENTALES (J. PERNAS)**
- XIV. DE LA PROTECCIÓN DE LA COSTA A LA ORDENACIÓN INTEGRADA DEL LITORAL (F.J. SANZ LARRUGA)**
- XV. AGUAS Y MEDIO AMBIENTE (I. CARO-PATÓN y V. ESCARTÍN)**
- XVI. EL PROTAGONISMO MUNICIPAL Y LA RELEVANCIA DEL NIVEL LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (J.R. FUENTES y L. CASADO)**

QUINTA PARTE

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

- XVII. ANDALUCÍA: FIN DE UN CICLO DE POLÍTICA AMBIENTAL (J. JORDANO)**
- XVIII. ARAGÓN: ¿HACIA UN CAMBIO EN SU POLÍTICA AMBIENTAL TRAS DOCE AÑOS DE GOBIERNO DEL MISMO SIGNO? (O. HERRÁIZ)**
- XIX. CANARIAS: UNA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MEDIO AMBIENTE (A. JIMÉNEZ JAÉN)**

- XX. CANTABRIA: UN CAMBIO DE CICLO POLÍTICO (M. GÓMEZ
PUENTE)**
- XXI. CASTILLA-LA MANCHA: REDUCCIÓN DE ESTRUCTURAS
ADMINISTRATIVAS Y APOYO AL CEMENTERIO
NUCLEAR (N. GARRIDO CUENCA)**
- XXII. CASTILLA Y LEÓN: UN AÑO MARCADO POR EL
CALENDARIO ELECTORAL Y LA CRISIS ECONÓMICA (I.
CARO PATÓN e I. SANZ RUBIALES)**
- XXIII. CATALUÑA: LA CRISIS ECONÓMICA, ¿EXCUSA PARA
SUBORDINAR DE NUEVO EL MEDIO AMBIENTE AL
DESARROLLO ECONÓMICO? (M. T. VADRÍ)**
- XXIV. COMUNIDAD VALENCIANA: “CONSOLIDACIÓN” DE LA
CRISIS ECONÓMICA AMBIENTAL Y CAOS
ORGANIZATIVO (J. ROSA)**
- XXV. EXTREMADURA: PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL
EN LA RED NATURA 2000 (S. FERNÁNDEZ RAMOS)**
- XXVI. GALICIA: PULSO AMBIENTAL EN DECLIVE (A.
NOGUEIRA)**
- XXVII. ISLAS BALEARES: EL MEDIO AMBIENTE ENTRE
CAMBIOS POLÍTICOS (B. TRIAS)**
- XXVIII. LA RIOJA: PREVENCIÓN DE RIESGOS CON
SEPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTAL Y
TERRITORIAL (R. J. SANTAMARÍA)**
- XXIX. MADRID: LA CONFLICTIVIDAD JUDICIAL EN MATERIA
DE AGUAS PRIVADAS (C. ALONSO)**

XXX. MURCIA: LA MARGINACIÓN DE LAS POLÍTICAS

AMBIENTALES (M. FERNÁNDEZ SALMERÓN y A. GUTIÉRREZ
LLAMAS)

XXXI. NAVARRA: ESTANCAMIENTO DE LA POLÍTICA

AMBIENTAL (J. F. ALENZA)

XXXII. PAÍS VASCO: LA ACTIVIDAD SILENCIOSA (D.

LOPERENA)

XXXIII. PRINCIPADO DE ASTURIAS: LA EXCEPCIÓN

POLÍTICA (R. ALONSO)

PRESENTACIÓN

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2012 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado actualmente por 47 profesores pertenecientes a 30 centros universitarios, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales de las comunidades autónomas en su contexto estatal, comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi de Pamplona, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y a las anualidades 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011¹. Colaboran con el mismo el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y el Centro Internacional de Derecho Ambiental, integrado en el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, éste a su vez dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación Ecología y Desarrollo presta su apoyo para la organización material del Observatorio. En el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio se prevé la participación voluntaria de las Administraciones ambientales concernidas, que pueden designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2011, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos

¹ *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2006, 919 pp.

Observatorio de Políticas Ambientales 2007, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2007, 661 pp.

Observatorio de Políticas Ambientales 2008, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2008, 695 pp.

Observatorio de Políticas Ambientales 2009, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2009, 756 pp.

Observatorio de Políticas Ambientales 2010, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2010, 781 pp.

Observatorio de Políticas Ambientales 2011, Pamplona, Editorial Thomson-Aranzadi, 2011, 713 pp.

El contenido de los cinco primeros volúmenes está disponible en las páginas Web del Centro Internacional de Derecho Ambiental (www.cieda.es) la Fundación Ecología y Desarrollo (www.ecodes.org) y Actualidad Jurídica Ambiental (www.actualidadjuridicaambiental.com).

de 2010 que no habían podido ser tenidos en cuenta con anterioridad. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados.

GRUPO DE TRABAJO DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES

ALASTUEY DOBÓN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.

ALENZA GARCÍA, José Francisco: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

ALONSO GARCÍA, Consuelo: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

BERMEJO LATRE, José Luis: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

BOUAZZA ARIÑO, Omar: Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

CASADO CASADO, Lucía: Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.

COMELLA DORDA, Rosa: Lecturer in Law and Associate Research Scholar, Columbia School of Law.

DELGADO PIQUERAS, Francisco: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

ESTEVE PARDO, José: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cádiz.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA URETA, Agustín: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.

GARRIDO CUENCA, Nuria María: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón, Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

JORDANO FRAGA, Jesús: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LAGO CANDEIRA, Alejandro: Responsable de la Cátedra UNESCO de Medio Ambiente y Territorio, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

LOPERENA ROTA, Demetrio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

LOZANO CUTANDA, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco, sede de Vitoria.

NIETO MORENO, Juan Emilio: Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Santiago de Compostela.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

ORTEGA BERNARDO, Julia: Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

PARRA LUCÁN, María Ángeles: Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

PERNAS GARCÍA, Juan José: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

PLAZA MARTÍN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.

PONT CASTEJÓN, Isabel: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.

REIMER, Franz: Profesor Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Giessen.

ROSA MORENO, Juan: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

SANZ RUBIALES, Íñigo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

SOCIAS CAMACHO, Joana M.: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.

TARRÉS VIVES, Marc: Profesor Agregado, Universidad de Barcelona.

TRIAS PRATS, Bartomeu: Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares

VADRÍ FORTUNY, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

VALENCIA MARTÍN, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

VERA JURADO, Diego: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

PERPLEJIDADES EN EL AÑO DE FUKUSHIMA^(*)

Por

Fernando LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: 1. La fiabilidad de la información nuclear.- 2. La filiación política de la protección ambiental.- 3. Renovadas ilusiones inmobiliarias.- 4. Aznalcóllar: “de aquellos polvos...”.- 5. Una interesante noticia: el caso Boxus.

* * *

Un ejercicio más, la protección del medio ambiente no está de moda. La comunidad internacional no logra progresos apreciables en la esencial cuestión de la lucha contra el cambio climático; la burocracia europea continúa preparando concienzudos programas de actuación ambiental mientras aumentan los incumplimientos estatales en la materia; el ejecutivo británico declara que las exigencias ambientales constituyen una carga pesada y un coste muy sustancial para la economía. En tal contexto, no pueden extrañar las constantes referencias de quienes observan las políticas ambientales españolas, a las restricciones que la crisis económica está implicando en las mismas. Ni tan siquiera el accidente nuclear de Fukushima parece haber removido las conciencias, pues no se advierten especiales cautelas en el sector.

Domina la sensación de perplejidad, que se constituye, así, en hilo conductor de ciertas reflexiones sobre la fiabilidad de la información nuclear, la filiación política de la protección ambiental, la vuelta a la

^(*) Introducción general al *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, de próxima publicación por la Editorial Thomson-Aranzadi con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Centro Internacional de Derecho Ambiental y la Fundación Ecología y Desarrollo.

“política del ladrillo” y las variadas respuestas judiciales en el caso Aznalcóllar. Finalmente, en contraste con los anteriores aspectos, referiremos la interesante noticia que representa la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Boxus.

1. La fiabilidad de la información nuclear

Como es sabido, el complejo nuclear de Fukushima sufrió un incidente de la máxima gravedad el 11 de marzo de 2011, a consecuencia de un maremoto que afectó a cuatro de los seis reactores allí instalados. Pues bien, pese a la alarma generada en los medios de prensa, lo cierto es que tan apenas cabe constatar reacciones políticas duraderas.

La consecuencia más efectiva pudiera ser el rechazo por la población italiana de la energía nuclear, pero ha de tenerse en cuenta que el referéndum afectaba a un número escaso de centrales y estaba convocado con anterioridad al accidente de la central japonesa. Mayor significado cabe conceder a la reacción de los ejecutivos alemán y suizo, que adoptaron medidas inmediatas de cierre temporal de algunas centrales nucleares o de suspensión de los procesos de autorización en marcha, aunque finalmente parecen constituir estrategias de imagen cuya definitiva incidencia sobre las correspondientes políticas energéticas resulta incierta.

En el caso español, las demandas de algún grupo ecologista han tenido escasa repercusión, hasta el punto de que una de las primeras medidas del nuevo Gobierno popular fue resolver (el 30 de diciembre de 2011) el concurso que el ejecutivo socialista había convocado en 2009 para la instalación del almacén temporal de residuos radiactivos. El ganador de tal concurso, en el que participaban trece municipios, ha sido el ayuntamiento conquense de Villar de Cañas, lo que ha determinado una polémica circunscrita, al menos por ahora, al ámbito de Castilla-La Mancha.

El motivo principal de esa generalizada indiferencia ante la energía nuclear quizá pueda encontrarse en la preferencia de la opinión pública por las cuestiones directamente relacionadas con la crisis económica global. Junto a ese dato habría que destacar también la circunstancia de que el accidente no produjera víctimas mortales inmediatas y afectara a uno de los países más avanzados del mundo, que reaccionó adoptando medidas eficaces y parece disponer de capacidad para afrontar los

inmensos daños directos ocasionados (no menos de 87.000 millones de euros en las estimaciones del Banco Mundial).

La opción por la energía nuclear es mucho más sólida de lo que algunos de sus detractores suponen. Téngase en cuenta que más de la mitad de la potencia bruta de las centrales nucleares en uso en todo el mundo (390.858 MW) corresponde a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Estados Unidos (105.664 MW), Francia (66.130 MW), Rusia (23,242 MW), Reino Unido (11.902 MW) y China (9.078 MW). Sólo la Unión Europea supera ampliamente la cuarta parte de la producción mundial de energía nuclear (114.237 MW), lo que se corresponde con el vigente Tratado de Euratom.

El entramado de relaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales creado en torno a la energía nuclear es de tal magnitud que difícilmente permite generar valoraciones independientes sobre la seguridad de las centrales y sus residuos. Ésa viene siendo una las denuncias persistentes del movimiento ecologista: las informaciones no son fiables porque proceden fundamentalmente de expertos vinculados a la industria nuclear, incluso cuando formalmente puedan atribuirse a administraciones independientes.

La información es el poder. De ahí las resistencias a compartirla y someterla a escrutinio público. Los ciudadanos carecemos de capacidad para comprender el verdadero alcance de cuanto rodea a la energía nuclear, desde su misma rentabilidad a los peligros directos de las centrales o los efectos de los residuos producidos. Las valoraciones que se reciben por la opinión pública en esa materia no tienden a formar criterios sino a inculcar creencias, que oscilan entre el pánico al desastre y el entusiasmo por el crecimiento sin límites.

El jurista poco puede aportar al debate técnico de la energía nuclear. En cambio, dispone de herramientas adecuadas para garantizar una mayor fiabilidad de la información en el sector. Los tres pilares de Aarhus (participación, información, justicia) proporcionan elementos de transparencia en la toma de decisiones, que permiten hacer más fiables los datos que conforman la opinión pública y más eficaces los mecanismos del control judicial.

Insistiré en el último aspecto mencionado, el del control judicial. Sin él no hay Estado de Derecho en ningún ámbito de las variadas políticas públicas, tampoco en las ambientales. La protección del medio ambiente ha de valerse de los mecanismos jurídicos democráticos, que aportan la esencial subordinación del poder ejecutivo a los intereses generales. Pero

en la identificación y aplicación de tales intereses, el juez no se puede regir por creencias; necesita pruebas que acrediten la presencia de los mismos a fin de poder establecer las consecuencias procedentes en Derecho. La viabilidad de la acreditación independiente de los datos fácticos es pues el reto de la justicia ambiental, particularmente en sectores tan opacos como el de la energía nuclear.

2. La filiación política de la protección ambiental

En el ámbito español, si el citado accidente nuclear no ha generado mayores polémicas, no puede extrañar la constatación de que las políticas ambientales se encuentran aletargadas. Los autores del Observatorio emplean expresiones como declive, paréntesis, marginación, afonía, estancamiento, parálisis y otras similares para caracterizar la situación de las políticas que analizan. No hay diferencias en este aspecto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni tampoco por razón de la distinta filiación política de los gobiernos concernidos.

Las estructuras ambientales especializadas prácticamente han desaparecido de los ejecutivos estatal y autonómicos. Ya no hay ningún departamento exclusivamente dedicado al medio ambiente. Recuérdese que el Ministerio de Medio Ambiente ha sido objeto, desde su creación en 1996, de sucesivas uniones orgánicas con sectores que presentan graves problemas ambientales, como las obras hidráulicas, la agricultura o la ganadería. La ampliación del ámbito de actuación no ha determinado un crecimiento del poder ambiental, sino más bien la contaminación del mismo por otros intereses.

Idénticos procesos se han producido en relación con los departamentos ambientales creados en las Comunidades Autónomas. En algunos casos todavía se mantienen uniones orgánicas con la ordenación territorial, pero por lo común se ha seguido el modelo estatal vinculando el medio ambiente y la agricultura.

En el mismo ámbito, cabe constatar también la supresión de órganos, la generalización de los recortes presupuestarios, la ausencia de iniciativas legislativas, los intentos de aliviar exigencias de evaluación y prevención ambiental, e incluso la búsqueda de instrumentos expeditivos de desarrollo territorial. Al final parece que, como siempre, no encontramos otra vía de recuperación económica que no sea la ligada a los sectores, tan imbricados entre sí, de la construcción y el turismo.

En ese contexto parece necesario plantearse la cuestión de si la protección ambiental tiene una ubicación ideológica. A veces, cuando se ponen de relieve con particular énfasis los cambios orgánicos, las rebajas presupuestarias y otros aspectos de reducción de las políticas ambientales, parece estar dándose por supuesto un fenómeno vinculado al partido político en el Gobierno. Es obvio, sin embargo, que los datos destacados podían advertirse con anterioridad bajo el ejecutivo socialista. La victoria popular en las elecciones de noviembre de 2011 no parece ser pues la determinante de cambios esenciales en la configuración de las políticas ambientales. Aunque tampoco hay duda de que la tendencia ha continuado.

La protección ambiental es un objetivo constitucional de primera magnitud que en ningún caso debiera corresponderse con una determinada filiación política. Es lícito que los partidos prevean vías propias de realización de dicho objetivo: técnicas de policía administrativa, de planificación vinculante e indicativa, de mercado y otras, pueden merecer grados variables de atención en función de las tendencias políticas; pero no sería admisible congelar el objetivo fundamental. La crisis económica no puede ser argumento contra el medio ambiente, dado que los recursos naturales constituyen el principal activo de nuestro patrimonio colectivo. Sin atención hacia los mismos no lograremos el adecuado progreso.

3. Renovadas ilusiones inmobiliarias

En época de crisis los gestores públicos pueden sentirse atraídos por promotores de ilusiones inmobiliarias particularmente dañinas. Se trata de los proyectos de grandes infraestructuras y de espectaculares urbanizaciones, que ocultan su inviabilidad en términos económicos, ambientales, territoriales y sociales bajo el seductor disfraz de los puestos de trabajo que van a generarse. El cebo ya no va dirigido a alcaldes y concejales de urbanismo, pues la magnitud de las empresas requiere rebasar el ámbito local para contar con el apoyo de presidentes y consejeros autonómicos, cuando no con el de algún ministro.

Desde hace algunos años, periódicamente surgen iniciativas de generar ciudades privadas del ocio. El modelo estadounidense de las grandes instalaciones de diversión y juego aspira a implantarse en nuestro territorio. El turismo rural, a pesar de sus conexiones culturales y ecológicas, carece de capacidad para ofrecer cifras productivas comparables al turismo de masas. Así, junto a las instalaciones playeras y de nieve, se pretende ahora crear espacios que atraigan a un ingente

volumen de turismo internacional supuestamente ávido de perder sus ahorros en la ruleta. Como resulta difícil imaginar de dónde procederán esos turistas del juego, últimamente se relacionan con el exótico y desconocido oriente.

Aunque lo lógico sería acoger estas propuestas al menos con un cierto escepticismo, lo cierto es que la clase política reacciona esperanzada ante las mismas. Y ello a pesar de que las experiencias de los parques temáticos existentes proporcionan datos abrumadores sobre la dudosa rentabilidad de este tipo de actividades. Esas evidencias se descartan achacando los fracasos a la limitada capacidad de las instalaciones. Hacen falta más atracciones, no uno sino siete parques, cuatro campos de golf, seis casinos, cuarenta hoteles, ocho urbanizaciones, y por supuesto, el aeropuerto, la línea férrea, la autopista y demás pertrechos. Así se logrará el flujo de turismo interior y exterior que promoverá nuestra economía.

Conforme a la imagen final de ese turismo del vicio, millones de extranjeros pasarían sus vacaciones en las nuevas ciudades del ocio, utilizando el día para divertirse familiarmente en los parques temáticos, y llegada la noche, con los niños ya acostados, el deportivo matrimonio podría cenar en uno de los muchos restaurantes ofertados antes de derrochar varios miles de euros en uno de tantos casinos. No puede compararse con una jornada visitando Toledo. Y al año siguiente lo mismo.

Las ofertas relativas a estas instalaciones producen estupor. Sin embargo, en ellas terminan mezclándose tan altas dosis de codicia e inocencia que resulta difícil hacer que primen las consideraciones técnicas o simplemente el sentido común. No obstante, a partir de las experiencias existentes, cabe recordar algunos aspectos.

Bajo la óptica económica, el objetivo real, una vez más, suele ser la especulación urbanística, que se materializa segregando las urbanizaciones que puedan producir inmediatamente altas rentabilidades. Obtenidas éstas lo demás ya no importa. Las tremendas cifras de inversión global manejadas en los proyectos no son más que números sin ningún compromiso. En el mejor de los casos constituyen una vía de atracción de los inversores reales, a los que se espera convencer de las bondades de la gran operación. En tal situación, indefectiblemente los costes terminan recayendo, de manera directa o indirecta, en los presupuestos públicos, que reciben menos ingresos o han de prever la financiación de infraestructuras especiales, cuando no llegan a tener que asumir los restos del negocio fallido.

Desde el punto de vista social, el empleo que pudiera llegar a generarse en estos complejos sería de baja calidad, normalmente de tipo estacional y muy volátil. Por añadidura, no puede olvidarse que se trata de actividades que fomentan el consumo irresponsable en todos los ámbitos y la aculturación de los territorios afectados, cuyas señas de identidad reales habrían de quedar anuladas o suplantadas por escenarios ficticios. Se estimula incluso el tipo de urbanización dispersa tan ajeno a la tradición de nuestros asentamientos.

En la perspectiva estrictamente jurídica, no puede marginarse la circunstancia relevante de que los macro-proyectos vayan acompañados de exigencias de dispensación de los regímenes generales aplicables en materia mercantil, laboral, tributaria, urbanística, ambiental, higiénica, e incluso de seguridad ciudadana. El principio de igualdad ante la ley queda severamente condicionado por virtud de los privilegios territoriales que rodean a las ciudades privadas del ocio.

4. Aznalcóllar: “de aquellos polvos...”

Bastantes años después de la rotura de la balsa de decantación de la mina de piritas en Aznalcóllar (Sevilla), que el 25 de abril de 1998 provocó un vertido de agua ácida y lodos muy tóxicos afectando a una superficie de más de cuatro mil hectáreas, continúa el rosario de sentencias relacionadas con el caso. Las demandas de responsabilidad afectan, por supuesto, a la empresa titular de la explotación minera, pero también a los profesionales que diseñaron la balsa e incluso a la Administración autonómica, que aparece implicada, al menos, en dos conceptos: por haber autorizado la construcción de la balsa y por practicar expropiaciones en cuyo justiprecio se descontó la depreciación experimentada por los terrenos afectados.

Los éxitos judiciales, sin embargo, están siendo muy limitados, como puede seguirse con detalle en el estudio relativo a la jurisprudencia. Las diligencias penales abiertas contra directivos de la empresa titular de la balsa y contra las autoridades que habían autorizado su ampliación, terminaron archivándose, porque la rotura del dique de contención se relacionó con la fragilidad de las arcillas de la zona donde se asentaba la balsa, circunstancia que no se consideró hubieran de conocer los imputados. Los intentos de atribuir responsabilidad a la empresa por los daños causados a particulares vienen tropezando con inconvenientes procesales, ya que la Jurisdicción Civil se consideró incompetente y la Contencioso-Administrativa ha negado la existencia de una potestad

administrativa para declarar la responsabilidad; potestad que la Administración andaluza pretendía ejercer por subrogación en las acciones de los particulares dañados tras pagar a estos casi ochenta millones de euros. Tampoco han tenido éxito los pleitos seguidos por otros particulares contra la Administración del Estado, la de Andalucía y la empresa, al estimarse que las acciones habían prescrito. Asimismo se ha desestimado definitivamente la acción de responsabilidad dirigida por la empresa minera contra los constructores y proyectistas de la balsa. Judicialmente sólo se ha confirmado la sanción muy grave de seiscientos mil euros que impuso a la empresa la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por contaminación del dominio público hidráulico, acompañada de la obligación de hacerse cargo de más de cuarenta millones de euros de la restauración ambiental, aunque se ignora si estas cantidades han podido ser efectivamente percibidas.

Tan desazonador panorama judicial, probablemente no hubiera variado tras la entrada en vigor de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, habida cuenta de lo dispuesto en su artículo 5.1:

“Esta ley no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental. Tales acciones se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación.”

La citada ley únicamente es aplicable a los daños medioambientales, que son los referidos a los espacios y recursos naturales, siempre que se hayan causado por una serie de actividades económicas o profesionales entre las que figura la gestión de residuos de las industrias extractivas (Ley 26/2007: artículo 3.1 y anejo III.14). Es decir, se trata del tipo de daños de restauración ambiental cuyo importe en el caso de Aznalcóllar se fijó judicialmente en más de cuarenta millones de euros, que no nos consta se hayan pagado hasta ahora a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. El nuevo régimen parece que permitiría reforzar la efectividad de la reparación mediante la prestación por la empresa de la garantía financiera obligatoria, que podría constituirse a través de una póliza de seguros, el aval de una entidad financiera o la dotación de un fondo *ad hoc* (Ley 26/2007: artículos 24 y 26).

El aseguramiento de los riesgos ambientales y la obligatoria vinculación de las eventuales indemnizaciones a la reparación de los daños ambientales constituyen, sin duda, notables elementos de progreso. Sin embargo, difícilmente la cobertura del daño cubrirá completamente supuestos de la envergadura de Aznalcóllar, dado que el importe máximo de la garantía obligatoria no puede superar la cifra de veinte millones de euros (Ley 26/2007: artículo 30.1). Cabe preguntarse si no hubiera sido más efectivo plantearse la constitución de fondos de responsabilidad nutridos por las empresas de los diferentes sectores que producen los riesgos ambientales. Tales fondos, además de fomentar la responsabilidad ambiental de sector productivo concernido, podrían hacerse cargo de indemnizaciones muy importantes que las empresas es difícil que puedan asumir en forma individual.

5. Una interesante noticia: el caso Boxus

Junto al desaliento que pueden provocar algunos de los anteriores comentarios, cabe dar cuenta de una noticia positiva de especial trascendencia jurídica. En el Observatorio de 2010 se hacía referencia al problema de las leyes encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción o la legalización de variadas obras y actividades. Pues bien, de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión de Europea nos llega la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09, que incide en el alcance y control del poder legislativo cuando adopta proyectos de obras o actuaciones que presentan relevancia ambiental; su doctrina ha sido íntegramente confirmada posteriormente en la sentencia de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10.

En el origen de los casos *Boxus* y *Solvay* nos encontramos ante actos legislativos del Parlamento valón por los que se ratificaron las autorizaciones administrativas de diversas obras públicas que habían sido impugnadas ante el Consejo de Estado belga. De esta manera se pretendía dejar sin contenido los recursos, que ya no procederían contra el acto legislativo, evitándose además la necesidad de seguir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la excepción relativa a los proyectos aprobados por acto legislativo que figura en la Directiva 85/337/CEE (artículo 1.5). Sin embargo, el citado Consejo de Estado planteó decisiones prejudiciales sobre la compatibilidad de tal tipo de actuaciones con las exigencias de la citada directiva y con el derecho de acceso a la justicia establecido en el Convenio de Aarhus aprobado por la Comunidad Europea en 2005.

La respuesta previsible del Tribunal de Justicia podría considerarse en cierta medida adelantada en los casos WWF (sentencia de 16 de septiembre de 1999, C-435/97) y Linster (sentencia de 19 de septiembre de 2000, C-287/98), que habían precisado los requisitos para exceptuar de evaluación de impacto ambiental los proyectos aprobados por actos legislativos y el derecho de los particulares a alegar ante los órganos judiciales las violaciones de la directiva por parte de cualesquiera autoridades estatales. Esos precedentes se reiteran en los casos Boxus y Solvay, cuyo planteamiento, sin embargo, parece ir más lejos al incidir en el espinoso tema de la posición de los tribunales ordinarios estatales ante las leyes que infringen las exigencias del ordenamiento europeo.

La primera cuestión que se plantea en Boxus (igualmente en Solvay), al igual que en los precedentes, es la relativa a cómo ha de interpretarse la exclusión del ámbito de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de los proyectos adoptados por actos legislativos nacionales. Conforme a los términos de dicha directiva, la Gran Sala de Luxemburgo ha identificado dos requisitos para que proceda la excepción: 1º) que mediante el acto legislativo se haya adoptado un proyecto detallado donde se incluyan todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente; y 2º) que a través del procedimiento legislativo se alcancen los objetivos de la directiva, de manera que el legislador haya podido disponer en el momento de aprobar el proyecto de información suficiente relativa a la descripción del mismo (emplazamiento, diseño y tamaño) y a las medidas previstas para evitar, reducir y, en su caso, compensar los efectos adversos significativos sobre el medio ambiente. La excepción expresa, pues, una lógica deferencia hacia las especialidades del procedimiento legislativo, pero siempre que sustancialmente por medio de éste se garantice el cumplimiento de los objetivos de la directiva.

La segunda cuestión del caso Boxus (y del caso Solvay) es particularmente significativa, pues versa sobre el alcance del derecho a los recursos establecido en el Convenio de Aarhus y en la misma Directiva de Evaluación de impacto Ambiental. Tal derecho no sería aplicable a los proyectos adoptados por actos legislativos que cumplieran los requisitos indicados. Sin embargo, en relación con los demás proyectos aprobados por un acto legislativo:

“...los Estados deben contemplar la posibilidad de un recurso que permita impugnar, ante un tribunal de justicia u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley, la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento de las decisiones,

acciones u omisiones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus o de la Directiva 85/337.”

Ciertamente se reconoce en la sentencia que los Estados miembros disponen de un margen de maniobra para determinar el órgano jurisdiccional o independiente e imparcial competente en estos casos y los correspondientes cauces procesales, pero el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 “perderían todo efecto útil si el sólo hecho de adoptarse un proyecto mediante un acto legislativo que no se ajustase a los requisitos a que se ha hecho referencia tuviese como consecuencia sustraerlo a cualquier posible recurso dirigido a impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento”; por tanto:

“En el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo.”

La trascendencia de la doctrina es grande. Hasta ahora, el principio de primacía del Derecho de la Unión obligaba al juez nacional a dejar sin aplicación toda disposición de la ley nacional, incluso del mismo texto constitucional, contrarios al citado Derecho de la Unión, según ha venido imponiéndose, al menos, desde las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, caso *Simmenthal*, C-106/77, y de 19 de junio de 1990, caso *Factortame*, C-213/89; cuya jurisprudencia está reiterada, por ejemplo, en la sentencia de 8 de septiembre de 2010, caso *Winner Wetten GMBH*, C-409/06. La novedad del caso *Boxus* (confirmada en el caso *Solvay*) deriva de la circunstancia de que la violación del Derecho de la Unión pudiera estar consumada directamente por la propia ley estatal que autoriza o legaliza la realización de una obra con violación de las exigencias (evaluación de impacto ambiental en el mismo caso) establecidas en el Derecho de la Unión. En tal supuesto, contra el propio acto legislativo “correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito y sacar las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo”.

Parece exigirse, pues, la posibilidad de un pleno control jurisdiccional de las leyes que aprueben proyectos de trascendencia ambiental, a fin de comprobar si éstas cumplen con los requisitos de fondo y forma aplicables para la toma de las correspondientes decisiones. Ninguna previsión contiene nuestro ordenamiento jurídico sobre el

particular. Las vías de control de la constitucionalidad de las leyes resultan insuficientes puesto que no cumplen con las más amplias exigencias de legitimación y motivos de impugnación establecidos en Aarhus y la Directiva 85/337. En consecuencia, mientras el legislador español no establezca otras vías de recurso, parece que habría de ser viable, en determinados casos, impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa las mismas leyes que aprobaran proyectos incumpliendo las exigencias de evaluación de impacto ambiental establecidas en el Derecho de la Unión.

La indicada conclusión resulta, sin duda, impactante. Probablemente en muchos casos podrá instrumentarse el recurso contencioso-administrativo contra un acto de aplicación de la ley o contra una actividad material de la Administración. Es más, en los supuestos de leyes que legalizan proyectos cuya autorización administrativa ha sido previamente anulada o está pendiente del control jurisdiccional cabe, sin duda, reclamar del órgano judicial que ya está entendiendo del asunto que inaplique la ley contraria al Derecho de la Unión. Sin embargo, si la ley de aprobación de un proyecto fuera directamente ejecutable, esto es, diera derecho a llevar a cabo el proyecto en cuestión sin necesidad de ulterior actividad administrativa, la misma ley tendría que ser impugnable a efectos de permitir el pleno control de las violaciones del Derecho de la Unión.

Bajo la óptica del ordenamiento interno, la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo en tal supuesto, que en modo alguno ha de considerarse improbable, quizá podría fundamentarse en la técnica de reacción frente a la vía de hecho. Así, una vez aprobada la ley, cabría dirigirse al órgano administrativo materialmente competente, requiriéndole para que cesara o impidiera cualquier intento de llevar a la práctica el contenido de la ley a la que se imputa la falta de evaluación de impacto ambiental. Producida la negativa de la Administración o ante el eventual silencio de ésta, cabría ya interponer el recurso contencioso-administrativo. No obstante, en función de las características de los supuestos de hecho, cabría diseñar otras vías de acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se trata, en todo caso, de cuestiones sobre las que merece la pena seguir reflexionando, pues suscitan amplios interrogantes sobre aspectos del máximo interés, como las relaciones entre el Derecho de la Unión y los Derechos nacionales, la posición de los tribunales ordinarios, las funciones reservadas al Tribunal Constitucional o el sentido y alcance de las reservas de ley. Cabe confiar en que la labor doctrinal y jurisprudencial permitirá ir consolidando soluciones.

